

Luontoarvojen rooli ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä

Päärooleista sivurooleihin

Katja Kuisma

Maisterintutkielma

Kevät 2013

Ympäristöoikeus

Oikeustieteiden tiedekunta

Lapin yliopisto

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Luontoarvojen rooli ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä

Päärooleista sivurooleihin

Tekijä: Katja Kuisma

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö _ Lisensiaatintyö _ Kirjallinen työ _

Sivumäärä: VIII + 67

Vuosi: Kevät 2013

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVAL) tietyt hankkeet veloitetaan tekemään ympäristövaikutuksia koskeva arviointimenettely (YVA-menettely), joka muodostuu kahdesta vaiheesta. Menettely alkaa arviointiohjelmavaiheesta ja päättyy hankkeen vastaavan tekemään arviointiselostukseen, josta yhteysviranomainen antaa lausunnon. Yhteysviranomaisena toimii yleensä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus eli ELY-keskus. Luontoarvon käsitteestä ei ole yhtä oikeata määritelmää. Luonto-sanalla oikeustieteessä tarkoitetaan yleensä eräänlaista alkuperäistä ja koskematonta luontoa, joka sijaitsee rakennetun ympäristön tai kulttuuriympäristön ulkopuolella. Luonto koostuu eliöistä, kuten eläimistä ja kasveista sekä niiden elinympäristöistä. Arvosta puhuttaessa ymmärretään, että vain ihminen voi arvottaa luontoa. Kuitenkin myös oikeustieteissä tunnustetaan luonnon ja sen monimuotoisuuden itseisarvo.

Tässä tutkielmassa selvitetään luontoarvojen roolia YVA-menettelyssä. Tutkielman tavoitteena on selvittää ja määrittää luontoarvojen rooli YVA-menettelyssä. Tähän tutkimusongelmaan liittyy myös YVAL:n luontoarvon käsitteen tarkastelu. Lisäksi tutkielmassa pohditaan myös LSL 65 §:n mukaisen arvioinnin eli Natura-arvioinnin sidonnaisuutta YVA-menettelyyn. Tutkielman tutkimusongelmaan liittyy myös YVA-selostuksen riittävyyden arvioiminen luontoarvojen näkökulmasta.

Tutkielma on pääosin lainopillinen. Tutkielmassa käytetään käytännöllisen näkökulman tuomiseksi myös empiiristä aineistoa, kuten YVA-arviointiohjelmia ja YVA-selostuksia, sekä yhteysviranomaisen lausuntoja YVA-arviointiohjelmista ja YVA-selostuksista.

YVA-lainsäädännön perusteella suunniteltu hanke voi tehdä luontoselvityksiä kattavasti YVA-menettelyssä. Luontoarvojen rooli on yleinen YVA-menettelyssä, mutta luontoarvojen rooli kuitenkin muodostuu jokaisen suunnitellun hankkeen kohdalla erilaiseksi ja omanlaisekseen. Suunniteltu hanke ja alue, johon hanketta suunnitellaan määrittää paljon, että minkälaisia luontoarvoja, missä laajuudessa ja millä menetelmillä kussakin tapauksessa selvitetään. YVAL:n luontoarvo-käsite muodostuu YVAL 2 §:n b)-kohdan maaperästä, vedestä, ilmasta, ilmastosta, kasvillisuudesta, eliöistä ja luonnon monimuotoisuudesta. Natura-arviointi voidaan tehdä osana YVA-menettelyä. YVA-menettelyssä luontoarvot pitää kuitenkin selvittää laajasti ja yleisesti verrattuna Natura-arviointiin. YVA-selostuksen riittävyyden arvioinnissa YVA-menettelyn ”elinkaari” on otettava huomioon kokonaisuudessaan myös luontoarvojen riittävyyden arvioinnin osalta.

Avainsanat: Ympäristövaikutusten arviointimenettely, luontoarvot, Natura-arviointi

Muita tietoja:-

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X
(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO

Lähdeluettelo	II
Keskeiset lyhenteet	VII
1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkielma	1
1.1.1 Aihe	1
1.1.2 Tavoitteet ja metodit	3
1.1.3 Tutkielman rajaus	3
1.2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja luontoarvo-käsite	4
1.2.1 YVA-menettelyn taustaa	4
1.2.2 YVA-menettelyn tarkoitus	7
1.2.3 Luontoarvon käsite	9
1.3 Natura-arviointi	10
1.3.1 Natura-arvioinnin taustaa	10
1.3.2 Natura-arvioinnin tarkoitus	12
2. YVA-MENETTELY OSANA EU-OIKEUTTA	14
2.1 Direktiivin tarkoitus ja YVA-menettely	14
2.2 EU:n ympäristöperiaatteet ja YVA-menettely	17
3. LUONTOARVON KÄSITTEESTÄ TARKEMMIN	19
3.1 Luontoarvon käsite ja PL 20 §	19
3.2 Luontoarvon käsite YVAL:ssa	21
4. YVA-MENETTELY JA LUONTOARVOT	25
4.1 YVA-menettely ja luontoarvot	25
4.1.1 Luontoarvojen rooli YVA-menettelyssä	25
4.1.2 Esimerkkitapaus	32
4.2 YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin sidonnaisuus	33
4.2.1 YVA-menettely ja Natura-arviointi	33
4.2.2 Käytännöt	39
4.3 YVA-selostuksen riittävyys ja luontoarvot	42
4.3.1 YVA-selostuksen riittävyyden arvioiminen	42
4.3.2 Riittävyys YVA:sta valitettaessa ja valitusoikeus	47
4.3.3 Luontoarvojen rooli riittävyyden arvioinnissa	50
4.3.4 Käytännöt riittämättömyys tapauksissa luontoarvojen näkökulmasta	56
5. LOPUKSI	64

Lähdeluettelo

Kirjallisuus ja virallislähteet

Ekroos, Ari & Warsta, Matias. Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä. Selvitys ympäristönsuojelulain ja muun lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista 29.2.2012.

Haapanala, Auvo. YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde. Ympäristöministeriö Helsinki 2010. Ympäristöministeriön raportteja 16/2010.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. Vuodesta 2005 päivitettävä elektroninen kirja. Kirjailijat ja Sanoma Pro Oy 1999.

HE 101/1998. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 79/1996. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulain uudistamiseksi.

HE 319/1993 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila & Naskali, Arto. Ekosysteemipalvelun käsitteen lupaus. Teoksessa Hiedanpää, Juha– Suvantola, Leila & Naskali, Arto (toim.): Hyödyllinen luonto, ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana. Bookwell. Jyväskylä 2010.

Hokkanen, Pekka. Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2007.

Hollo , Erkki J. Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2004.

Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö Helsinki 2010. Suomen ympäristö 18/2010.

Kangas, Pekka – Haapanen, Antti ym. (useita kirjoittajia). Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997-2005. Ympäristöministeriö. Helsinki 1997.

Karhu, Juha & Määttä, Tapio. Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa Rannikko, Pertti & Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. WS Bookwell Oy. Jyväskylä 2010.

Koivurova, Timo – Torkkeli, Minna & Craik, Neil. Ympäristövaikutusten arviointi kansainvälisessä katsannossa; Suomen YVA-lain toimivuus valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevien velvoitteiden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikkaa 4/2011, s. 10-32.

Kokko, Kai. Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Lakimieslehti 3/2011, s. 475-503.

Kokko, Kai. Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Teoksessa Aarto, Markus & Vartiainen, Markku (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Edita Prima Oy. Helsinki 2008.

Kokko, Kai. Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.

Kokko, Kai. Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2003.

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta. Miten jäsenvaltiot ovat menestyneet YVA-direktiivin täytäntöönpanossa?

Kumpula, Anne. Ympäristö oikeutena. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2004.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka. Ympäristöoikeus. Vuodesta 2005 päivitettävä elektroninen kirja. Kirjailijat ja Sanoma Pro oy 2001.

Kuusiniemi, Kari. Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Teoksessa: Oikeustiede, Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIV 2001. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2001.

Kuusiniemi, Kari. Luontoarvojen asema oikeudellisessa päätöksenteossa. Teoksessa Haapala, Arto & Oksanen, Markku (toim.): Arvot ja luonnon arvottaminen. Gaudeamus Kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland. Helsinki 2000.

Kuusiniemi, Kari. Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja. Hakapaino Oy. Helsinki 1998.

Krämer, Ludwig. EU Environmental Law. Seventh edition. Sweet & Maxwell. Lontoo 2011.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. Lissabon 13.12.2007.

Louka, Elli. Conflicting Integration. The Environmental Law of the European Union. Intersentia. Antwerp – Oxford – New York 2004.

Määttä, Tapio. Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Artikkelijoulukuu 2005. Edilex asiantuntijakirjoitukset 23.7.2007.

Määttä, Tapio. Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. Teoksessa: Oikeustiede, Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIV 2001. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2001.

Ojanen, Tuomas. EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Edita Prima Oy. Helsinki 2010.

Pietarinen, Juhani. Ihmislähtöiset luontoarvot ja luonnon omat arvot. Teoksessa Haapala, Arto & Oksanen, Markku (toim.): Arvot ja luonnon arvottaminen. Gaudeamus Kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland. Helsinki 2000.

Pärnänen, Sinikka. Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien mukaisessa lupamenettelyssä. Selvitys 31.1.2012.

Pölönen, Ismo. Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2007.

Pölönen, Ismo – Koivurova, Timo. Rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi- vaihtoehtotarkastelun riittävyys ja suhde lupapäätöksentekoon. Lakimies 3/2009, s.371-393.

Pölönen, Ismo. YVA:n riittävyys YVAL:n ja KHO:n päätösten valossa. Joensuun Yliopisto oikeustieteiden laitos. Valtakunnalliset YVA- päivät. Helsinki 16–17.3.2005.

Salo, Matti – Sääksjärvi, Ilari. E. & Karhilahti, Ari. Tuntematon maa, luonnon monimuotoisuuden käsikirja. Otavan kirjapaino Oy. Keuruu 2007.

Suvantola, Leila. Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka. Luonnonsuojeluoikeus. Edita Prima Oy. Helsinki 2011.

Söderman, Tarja. Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi – kaavoituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa. Suomen ympäristökeskus 2003.

Tilasto ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) soveltamisesta vuoteen 2011. Suomen ympäristökeskus 2011.

Ympäristönsuojelulain uudistamisen linjauksista. Muistio. 12.5.2011.

Wood, Christopher. Environmental Impact Assessment. A comparative review. Second edition. Pearson Education Limited. Harlow 2003.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausuntokäytäntö ja hankkeiden YVA-ohjelmat ja selostukset

Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuistohanke, Sodankylä, Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Lapin vesitutkimus Oy kesäkuu 2012.

Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuisto, Sodankylä, Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Yhteysviranomaisen lausunto. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 7.9.2012.

Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuistohankkeen linnustوسلصتص. Lapin Vesitutkimus Oy 2011.

Kemijärven tuulipuistohankkeiden ympäristövaikutusten arviointiselostus. Yhteysviranomaisen lausunto. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 4.11.2011.

Kemijärven tuulipuistohankkeita koskeva ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydennys. Yhteysviranomaisen lausunto. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 16.4.2012.

Lausunto Gasum Oy:n maakaasuputki Mäntsälä-Siuntio-hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta. Uudenmaan ympäristökeskus 15.12.2009.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen lausunto Pyöriäsuon turvetuotantohankkeen Natura-arvioinnista. Lapin elinkeino-, liikenne- ja elinkeinokeskus 28.9.2012.

Pyöriäsuon turvetuotantoalue, Ympäristövaikutusten arviointiohjelma. Ramboll Finland Oy ja Ramboll Eesti As 2009.

Pyöriäsuon linnustوسلصتص. Ramboll 12.10.2009. Korjattu 12.10.2011.

Rauman satamaliikelaitos. Lausunto ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydennyksestä. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja elinkeinokeskus 26.4.2010.

Sierilän voimalaitoksen ympäristövaikutusten arviointiselostus 1999.

Yhteysviranomaisen lausunto FQM Kevitsa Mining Oy:n Kevitsan kaivoksen laajennuksen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 28.7.2011

Yhteysviranomaisen lausunto ja lausunto luonnonsuojelulain 65 §:n Natura-arvioinnista, Soklin kaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydennys, VE3, malmin rikastus Venäjällä, ja sen Natura-arviointi. Lapin elinkeino-, liikenne- ja elinkeinokeskus 30.4.2012.

Yhteysviranomaisen lausunto Pyöriäsuon turvetuotantoalueen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 31.7.2012.

Yhteysviranomaisen lausunto Pyöriäsuon turvetuotantoalueen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta. Lapin ympäristökeskus 22.9.2009.

Yhteysviranomaisen lausunto Vapo Oy:n Jako-Muuraissuon turvetuotantohankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 9.2.2012.

Internet

Arviointiselostuksen riittävyys. Ympäristöministeriö. 8.10.2007. Saatavilla osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=88960&lan=fi>. 25.1.2013.

Hankkeiden YVA-menettely. Suomen ympäristökeskus. 12.8.2011. Saatavilla osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1499&lan=fi>. 28.11.2012.

Merkittävin YVA-kehittämishanke vuosikymmeniin on käynnistynyt. Suomen ympäristökeskus. 14.12.2012. Saatavilla osoitteessa <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=425779&lan=fi&clan=fi>. 26.12.2012.

Selvitys ympäristöstä. Ympäristöministeriö. 8.10.2007. Saatavilla osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=88985&lan=fi>. 20.2.2013.

Ympäristönsuojelulain uudistaminen. Ympäristöministeriö. 26.11.2012. Saatavilla osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=424104&lan=fi&clan=fi>. 26.12.2012.

YVA-tukiaineisto. Ympäristöministeriö. 26.7.2011. Saatavilla osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=14140&lan=fi>. 20.12.2012.

Säädökset

Asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 78/1994.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA-direktiivi, uusi kodifikaatio).

Neuvoston direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta (lintudirektiivi).

Hallintolaki 434/2003 (HL).

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977 (LunastusL).

Laki eräistä naapurussuhteista 26/1920.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994 (YVAL).

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005 (SOVAL).

Luonnonsuojelulaki 1096/1996 (LSL).

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 (MRL).

Muinaismuistolaki 295/63.

Neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisten eläimistön ja kasviston suojelusta (Luontodirektiivi).

Suomen perustuslaki 731/1999 (PL).

Uhkasakkolaki 1113/1990.

Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006 (YVAA).

Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 268/1999 (VanhaYVAA)

Vanha vesilaki 264/1961 (VanhaVL)

Vesilaki 587/2011 (VL).

Ympäristönsuojelulaki 86/2000 (YSL).

Ydinenergialaki 990/1987.

Oikeustapaukset

Vaasan hallinto-oikeus 27.6.2012 12/0206/1

KHO 2011:49

KHO 2006:7

KHO 2006:35

KHO 2008:58

EUTI 24.11.2011, komissio vs. Espanjan kuningaskunta, C-404/09.

EYTI 7.1.2004, The Queen on the application of Delena Wells v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, C-201/02.

EYTI 24.10.1996, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a.v Gedeputeerde Staten van Zuild-Holland, C-72/95.

Keskeiset lyhenteet

ELY-keskus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Espoon sopimus

Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, Espoo 25.2.1991, SopS 67/1997.

Natura-arviointi

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 65§:ssä säädelty arviointimenettely

NEPA

The National Environmental Policy Act

Rion sopimus

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Biological Diversity, CBD), Rio de Janeiro 5.6.1992, SopS n:o 78/1994

SEUT

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

YVA-menettely

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

YVA-ohjelma

Ympäristövaikutusten arviointiohjelma

YVA

Ympäristövaikutusten arviointi

Århusin yleisopimus

YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, Århus 25.6.1998, SopS n:o 122/2004

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielma

Tässä maisterintutkielmassa tarkastelen luontoarvojen roolia ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettely).

1.1.1 Aihe

Tutkielman aihe on YVA-menettely ja luontoarvot. Luontoarvot ovat korostuneet entistään erilaisissa ympäristöoikeudellisissa yhteyksissä. Luontoarvojen korostumisesta kertoo muun muassa ympäristöministeriön asettama lainsäädäntöhanke, jonka projekti-ryhmä 4 käsitteli luontoarvojen huomioimista ympäristölupamenettelyssä. Ehdotus uudeksi ympäristönsuojelulaiksi (UusiYSL) on lähtenyt lausunnolle 15.11.2012. YVA-menettely ja luontoarvot eivät olleet selvityksen keskiössä.¹ Erityisesti YVA-menettelyyn liittyen on puolestaan käynnistynyt merkittävä kehittämishanke, jonka tavoitteena on järjestelmällisempi, läpinäkyvämpi ja vuorovaikutteisempi YVA-menettely. Hankkeessa mainitaan, että odotukset ovat suuret, sillä viime aikoina esillä olleet kaivoshankkeisiin liittyvät ympäristövahingot ovat lisänneet kriittisyyttä YVA-menettelyä ja siihen liittyviä toimintatapoja kohtaan.²

Lisäksi eri oikeusasteiden päätöksissä luontoarvojen merkitys on vaikuttanut päätöksentekoon. Esimerkiksi tapauksessa 27.6.2012 12/0206/1 Vaasan hallinto-oikeus (VHaO) kumosi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätöksen vesitalousluvan myöntämisestä Sierilän voimalaitokselle ja palautti asian aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.³

¹ Ks. tarkemmin Ympäristönsuojelulain uudistaminen. Ympäristöministeriö. 26.11.2012, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=424104&lan=fi&clan=fi>. Lisäksi Ks. maisterintutkielman alaviite 6, jossa tarkemmin YVA-menettelyyn ja luontoarvoihin liittyvästä selvityksestä.

² Merkittävin YVA-kehittämishanke vuosikymmeniin on käynnistynyt. Suomen ympäristökeskus, 14.12.2012. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=425779&lan=fi&clan=fi>.

³ Myös KHO 2006:7 tapauksessa poikkeuslupaa koskeva kysymys olisi pitänyt ratkaista ennen luvan myöntämistä ja luontoarvot vaikuttivat päätöksentekoon. KHO:n perusteluissa mainittiin: ”Kun ympäristölupavirastolla ja hallinto-oikeudella on ollut kysymyksessä olevien lampien muodostaman luontotyypin ulottuvuudesta toinen käsitys, asia on tällä perusteella palautettava ympäristölupavirastolle uudelleen käsiteltäväksi sen seikan ratkaisemiseksi, ovatko edellytykset poikkeuksen myöntämiseksi olemassa ilman, että lainkohdassa tarkoitettujen pienvesien suojelutavoitteet kokonaisuutena ottaen huomattavasti vaarantuvat.” Tapauksessa KHO 2006:35 päätettiin toisin. Lupa voitiin myöntää ennen poikkeusluvan ratkaisemista, tosin tietyin ehdoin: ”Kun vuolejokisimpukan esiintyminen rakentamiskohdalla voidaan selvittää tarkemmin ennen rakentamistyön aloittamista ja kun työssä sovellettava menetelmä on vielä avoimena, rakentamislupa voidaan myöntää siten, että kysymys luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettun poikkeuksen tarpeellisuudesta selvitetään erikseen, kuitenkin siten, ettei ympäristölupaviras-

Perusteluissa mainittiin muun muassa se, että vesilain (VanhaVL 264/1961)⁴ mukaisessa intressivertailussa ei ole voitu ottaa täysimääräisesti huomioon hankkeen kaikkia vaikutuksia. Kemijoki Oy ei ollut hakenut luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 48 §:n 2 momentin tai 49 §:n 3 momentin poikkeuslupia suunnitellun voimalaitoksen alueelta löydetuille erityisesti suojeltavalle lajille (apilakirjokääriäinen, *Capricornia boisduvaliana*) ja luontodirektiivin IV b kohdan kasvilajille (laaksoarho, *Moehringia lateriflora*). VHaO:n mukaan luvan hakijan tulisi täydentää hakemustaan LSL 48 §:n 2 momentin ja LSL 49 §:n 3 momentin poikkeuslupapäätöksillä tai muuttaa suunnitelmaa niin, että LSL:n säännökset eivät estä hankkeen toteuttamista.

Minkälainen voi olla luontoarvojen rooli YVA-menettelyssä? Esimerkiksi Sierilän voimalaitos tapauksessa VHaO viittasi päätöksen perusteluissa hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa (YVA-selostus) esille tulleihin luontoarvoihin. YVA-selostuksessa⁵ on muun muassa mainittu, että apilakirjokääriäisen ainoa tunnettu esiintymä Suomessa häviäisi hankkeeseen liittyvän rakentamisen ja vedennoston vaikutuksesta. Lupavaiheessa YVA-selostuksessa esiin tullut luontoarvo havaittiin, mutta hankkeen kaikkia vaikutuksia luontoarvoihin ei otettu täysimääräisesti huomioon ja lupa myönnettiin ennen kuin LSL 48 §:n 2 momentin ja LSL 49 §:n 3 momentin mukainen poikkeuslupa-asia oli ratkaistu. Aluehallintovirasto velvoitti kuitenkin hankkeen hakemaan poikkeuslupapäätöksiä ennen rakennustöiden aloittamista. Tämän lupamääräyksen toteuttaminen asetettiin edellytykseksi rakennustöiden aloittamiselle. VHaO:n mukaan LSL 48 §:n tai 49 §:n 3 momentin nojalla tarpeellinen poikkeuslupa on kuitenkin VanhaVL:n mukaisessa lupakäsittelyssä prosessiedellytys, eikä ilman poikkeuslupapäätöstä asiaa voida ratkaista.

Kyseissä tapauksessa voidaan todeta, että YVA-selostuksessa huomioiduilla luonnonarvoilla oli merkitystä. Tässä tapauksessa YVA-menettely toimi luontoarvojen turvaajana, koska YVA-selostuksessa kuvatut luonnonarvot vaikuttivat VHaO:n päätöksentekoon. YVA-menettelyn rooli luontoarvojen turvaajana voi olla merkittävä erityisesti hankkeissa, joihin ei vaadita ympäristönsuojelulain (YSL 86/2000) 4 luvun 28 §:n mukaista ympäristölupaa. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL 468/1994)

ton luvalla sallittua rakentamista voida aloittaa ilman alueellisen ympäristökeskuksen myöntämää lainvoimaista poikkeusta, jos poikkeaminen on tarpeen.”

⁴ Tapauksessa sovellettiin vanhaa vesilakia 264/1961. Uusi vesilaki 587/2011 tuli voimaan 1.1.2012.

⁵ Sierilän voimalaitoksen YVA-selostus 1999.

koetaan kuitenkin laiksi, joka ei ole tarpeeksi tehokas laki turvaamaan luontoarvoja kaikissa tapauksissa. Esimerkiksi YVA:n puutteena on se, että se ei ole päätöksentekomenettely. Lisäksi jos YVA laajennettaisiin koskemaan useampia hankkeita, se ei poistaisi ongelmaa siitä, että kaikki hankkeet eivät edelleenkään kuulu minkään hallinnollisen menettelyn piiriin. Ongelmat liittyvät myös siihen, kuinka hyvin ympäristövaikutusten arvioinnin lopputulokset voidaan sitä seuraavassa lupamenettelyssä ottaa huomioon.⁶

Luontoarvoja voidaan siis tarkastella esimerkiksi siitä näkökulmasta, että miten YVA-menettely turvaa luontoarvoja. Tutkielmassa keskityn kuitenkin määrittämään luontoarvon roolin YVA-menettelyssä. Toisin sanoen keskityn luontoarvon käsitteeseen ja sen asemaan YVA-menettelyssä ”yleisesti”. En keskity YVA-menettelyn toimivuuteen tai tehokkuuteen luontoarvojen turvaajana, vaikka aihetta kuitenkin sivutaan tässä tutkielmassa.

1.1.2 Tavoitteet ja metodit

Tutkielman tavoitteena on selvittää ja määrittää luontoarvojen rooli YVA-menettelyssä. Tähän tutkimusongelmaan liittyy myös YVAL:n luontoarvon käsitteen tarkastelu, Natura-arvioinnin ja YVA-menettelyn sidonnaisuus sekä YVA-selostuksen riittävyyden arviointi luontoarvojen näkökulmasta.

Tutkielma on pääosin lainopillinen. Lähtökohtana lähteissä on kansallinen ja EU-lainsäädäntö, lainvalmistelutyöt eli hallituksen esitykset, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus. Empiirinen aineisto tuo tutkielmaan käytännöllistä näkökulmaa. Empiirisenä aineistona tutkielmassa käytetään YVA-arviointiohjelmia ja YVA-selostuksia, yhteysviranomaisen lausuntoja YVA-arviointiohjelmista ja YVA-selostuksista sekä hallinto- ja oikeuskäytäntöä.

1.1.3 Tutkielman rajaus

Tutkielmassa keskitytään alla olevien kysymysten selvittämiseen. Tutkielman pääkysymys on: Minkälainen on luontoarvojen rooli YVA-menettelyssä? Apukysymyksinä toimivat seuraavat kysymykset: Minkälainen on luontoarvo-käsite YVAL:ssa? Minkälainen sidonnaisuus on Natura-arvioinnin ja YVA:n välillä? Miten luontoarvot vaikuttavat YVA-selostuksen riittävyyttä arvioitaessa?

⁶ Ekroos, Warsta 2012, s. 72 ja s.110.

1.2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja luontoarvo-käsite

1.2.1 YVA-menettelyn taustaa

YVA-menettely perustuu YVAL:iin⁷ ja valtioneuvoston asetukseen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAA 713/2006)⁸. YVAL puolestaan pohjautuu EY:n neuvoston direktiiviin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/337/ETY) eli YVA-direktiiviin.⁹ Lisäksi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista on sovittu Espoon sopimuksessa.¹⁰ Suomessa sopimus on astunut voimaan vuonna 1997. Espoon sopimus oikeuttaa sopimuksen osapuolen osallistumaan toisen osapuolen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli arvioidavan hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset todennäköisesti kohdistuvat kyseiseen valtioon.¹¹ Lisäksi YVAL:iin liittyy läheisesti laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVAL 200/2005). YVAL 24 § nimittäin sisälsi yleislausekkeen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista ja vuonna 1998 ympäristöministeriö antoi kyseisen säännöksen perusteella arviointia tämentävät ohjeet. Näillä ohjeilla on vieläkin merkitystä SOVAL 3 §:n selvittämismenettelyvelvollisuuden arvioinnissa.¹²

YVA-menettelyn yksityiskohdat vaihtelevat eri maissa.¹³ YVA-direktiivi ei esimerkiksi edellytä muodollisesti itsenäistä ympäristövaikutusten arviointia. Suomessa päätöksentekojärjestelmien hajanaisuuden takia on säädetty laki erillisestä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. YVAL:ssa tietyt hankkeet velvoitetaan tekemään ympäristövaikutuksia koskeva arviointimenettely, joka muodostuu kahdesta vaiheesta. Menettely alkaa

⁷ YVAL tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1994 ja sitä on muutettu kaksi kertaa. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 267/1999 ja laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 458/2006.

⁸ Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 268/1999 (Vanha YVAA) kumottiin valtioneuvoston asetuksella 713/2006.

⁹ HE 319/1993. Uusi kodifikaatio annettu 13. joulukuuta 2011, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

¹⁰ Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, Espoo 25.2.1991, SopS 67/1997.

¹¹ Koivurova ym. 2011, s.11.

¹² Kokko 2007, s. 6. SOVAL 3 §:n 1 momentin mukaan: Suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on huolehdittava siitä, että suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan riittävässä määrin valmistelun kuluessa, jos suunnitelman tai ohjelman toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVAL 24 §: Viranomaisten valmistelemien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnissa annetussa laissa (200/2005).

¹³ Ks. HE 319/1993. YVA-direktiivin säännökset on useissa maissa liitetty ympäristönsuojelua koskevaan lakiin, tai on laadittu sateenvarjotyyppinen laki, joka kytkee yhteen hankkeita koskevia erillisiä lakeja. Esimerkiksi Tanskassa arviointimenettely on liitetty aluesuunnittelulainsäädäntöön ja menettelyn lopputulos ratkaisee käytännössä hankkeen toteutumisen edellytykset.

arviointiohjelmavaiheesta ja päättyy hankkeen vastaavan tekemään arviointiselostukseen, josta yhteysviranomainen antaa lausunnon.¹⁴ Yhteysviranomaisena toimii yleensä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus eli ELY-keskus.¹⁵

YVA-direktiivin säätelemä YVA-menettely on saanut vaikutteita Yhdysvalloista, jossa on kehitetty National Environmental Policy Act (NEPA). Menettely otettiin käyttöön jo vuonna 1970. NEPA edellyttää muun muassa ympäristövaikutusten lausunnon (environmental impact statement, EIA) julkistamista. Lausunnossa pitää olla yksityiskohtaisesti kuvailtuna ympäristölliset vaikutukset, jotka toiminnosta todennäköisesti syntyvät.¹⁶ NEPA:n asettamat vaatimukset ovat väljiä, mutta velvoitteiden sisältöä täsmennetään CEQ:n määräyksissä¹⁷. Yhdysvalloissa NEPA:n ongelmaksi on havaittu arvioinnin aiheuttamat viiveet ja kustannukset sekä järjestelmän byrokraattisuus.¹⁸

Euroopan unionissa kaikki jäsenmaat ovat implementoineet YVA-direktiivin. Euroopan unionin tasolla YVA-menettelyn ongelmakohdiksi on koettu muun muassa YVA-menettelyiden huono laatu. Lisäksi direktiivissä viranomaisia ei ole millään tavalla velvoitettu välttämään ja/tai minimoimaan hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia.¹⁹ Suomessa YVA-menettelyssä on havaittu muun muassa seuraavanlaisia epäkohtia. Selvitysten ja YVA-menettelyn täydentämisestä on ollut epäselvyyttä sekä täydentämisestä on ollut myös erilaisia käytäntöjä. Ympäristövaikutusten seuranta koskevat velvoitteet ovat myös liian väljiä. Lisäksi yhteysviranomaisten mielestä vaikutusselvityksien riittävyys on puutteellista. Hankkeesta vastaavien mielestä taas riittävyys-sanamuoto on hankalasti määriteltä. Ongelmaksi on myös havaittu, että osa YVA-menettelyssä hankitusta tiedosta jää sektorilakien mukaisissa lupamenettelyissä lupaharkinnan ulkopuolelle.²⁰ Tutkielman kappaleessa 4.3 pohdin riittävyys-ongelmaa tarkemmin erityisesti luontoarvojen näkökulmasta.

Suomen YVA-hankkeiden määrä on seuraavanlainen. Suomessa vuoden 2011 loppuun mennessä YVA-hankkeita oli kaikkiaan tullut vireille yhteensä 587, joista päätyneitä

¹⁴ Hollo 2004, s. 136-139.

¹⁵ Hankkeiden YVA-menettely. Suomen ympäristökeskus. 12.8.2011, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1499&lan=fi>. 28.11.2012. YVAL 6 a § 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö toimii kuitenkin menettelyn valvojana ja ohjaajana ydinenergialaissa (990/1987) tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevien hankkeiden osalta.

¹⁶ Wood 2003, s.1.

¹⁷ Regulations for Implementing NEPA from Council of Environmental Quality.

¹⁸ Pölönen 2007, s. 26-27.

¹⁹ Krämer 2011, s. 156-157.

²⁰ Jantunen & Hokkanen 2010, s. 42, 44, 46-47, 92.

oli 494, vireillä 83 ja keskeytettyjä 10 kappaletta. Yleisin hanketyyppi YVAL:n voimaantulosta lähtien vuoden 2011 loppuun mennessä on jätehuolto (182 kpl). Seuraavaksi yleisin tyyppi on luonnonvarojen otto ja käsittely, jonka osuus on 23 % (134 kpl). YVAL:n voimaantulon jälkeen on tullut vireille ainoastaan yksi metsäteollisuuden hanke, joka onkin harvinaisin hanketyyppi.²¹ Hankkeesta riippuen hankkeeseen voidaan soveltaa myös muita ympäristölainsäädännöllisiä lakeja, joihin liittyy myös erilaisten selvitysten tekemistä. Erityisesti kaavoituksessa laaditaan usein selvityksiä, joita voidaan hyödyntää hankekohtaisessa YVA-menettelyssä. Puolestaan YVA-menettelyn arviointiselostus tulisi myös laatia siten, että siihen sisältyviä selvityksiä voidaan käyttää hyväksi hanketta koskevissa lupa- tai muissa menettelyissä. Eri lakien selvitysvollisuuksien yhteensovittamista tukee useisiin sektorilakeihin kirjattu säännös, jonka mukaan siltä osin kuin YVA-menettelyn arviointiselostukseen sisältyy kyseisen lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, samaa selvitystä ei vaadita uudestaan.²²

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) ei kuitenkaan sisällä nimenomaisia säännöksiä kaavoitukseen liittyvän vaikutusten selvittämisen ja YVA-menettelyn YVA-menettelyn yhteensovittamisesta. MRL:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä²³ on kuitenkin korostettu näiden menettelyiden kytkemistä toisiinsa. Lisäksi pyrkimys päällekkäisten selvitysten välttämiseen tulee esille myös MRL 9 §:n sanamuodosta, jonka mukaan kaavan vaikutukset on selvitettävä *tarpeellisissa määrin* [kurs.kirj].²⁴ Tällainen sanamuoto korostaa selvitysten suhteuttamista kulloinkin kyseessä olevan kaavan merkitykseen ympäristövaikutusten kannalta ja aikaisemmin laadittujen selvitysten hyödyntämistä selvitystarpeita arvioitaessa.²⁵

²¹ Tilasto ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) soveltamisesta vuoteen 2011, s. 1-2.

²² Jantunen & Hokkanen 2010, s. 61. YVAL 3 §:n mukaan YVAL:ia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan YVAL:ssa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. YVAL:n mukaisen arviointiselostuksen käyttämisestä muun lain mukaisena selvityksenä säädetään erikseen.

²³ HE 101/1998.

²⁴ MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on *tarpeellisissa määrin* [kurs.kirj.]selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

²⁵ Haapanala 2010, s. 13-14. Lisäksi puolestaan YVAL 5 §:n 1 momentissa mainitaan, että yhteysviranomaisen, kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton ja hankkeesta vastaavan on oltava riittävissä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi.

1.2.2 YVA-menettelyn tarkoitus

Suomessa YVA-menettely ja lupamenettelyt ovat siis erillisiä menettelyitä. YVA-menettelyyn sovelletaan YVAL:ia ja esimerkiksi ympäristölupamenettelyyn sovelletaan ympäristönsuojelulakia (YSL). Kuitenkin YVAL 13 § sitoo YVA-menettelyn ja luvan myöntämisen yhteen, koska 13 §:n mukaan:

”Viranomais ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.”

Kaikki hankkeet, joihin sovelletaan YVA-menettelyä eivät kuitenkaan välttämättä edellytä ympäristöllistä lupaa. Esimerkiksi tuulivoimalalle ympäristölupa tarvitaan vain, jos siitä saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.²⁶ Suomen YVA-menettelyssä ei ratkaista hankkeen sallittavuutta tai tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä.²⁷ YVA-menettely on siis lailla säädelty menettely, joka valmistelee päätöksentekoa tai tietynlaista lupapäätöksentekoa. YVA-menettelyyn ominaisuuksin kuuluukin integroiva funktio, jonka mukaan ympäristönäkökohdat pyritään tuomaan osaksi muuta (muun muassa teknistä ja taloudellista) päätöksentekoa ja myös suunnittelua.²⁸

Hallituksen esityksessä mainitaan, että YVA-menettely on keino selvittää ja arvioida ympäristövaikutusten merkittävyyttä osana hankkeiden suunnittelua. Lailla pyritään ehkäisemään haitallisten ympäristövaikutusten syntyminen ja sovittamaan yhteen eri näkökulmia ja tavoitteita. Hallituksen esityksessä otetaan esille myös YVA-direktiivin ja -yleissopimuksen vähimmäisvaatimukset. YVA-direktiivin 4 artiklan mukaan kaikkien liitteissä mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset on voitava tunnistaa, selvittää ja arvioida.²⁹ Suomessa YVA-menettelyä sovelletaan YVAA 6 §:ssä mainittuihin

²⁶ Ympäristönsuojelulaki (YSL 86/2000). YSAA 6 §:n 7) kohdan e) mukaan YVA-menettelyä sovelletaan tuulivoimalahankkeisiin, kun yksittäisten laitosten määrä on vähintään 10 kappaletta tai kokonaisteho vähintään 30 megawattia.

²⁷ Pölönen & Koivurova 2009, s.387.

²⁸ Pölönen 2007, s. 59.

²⁹ HE 319/1993.

hankkeisiin.³⁰ Lisäksi YVAA 7 §:ssä säädetään harkinnanvaraisesta YVA:sta eli arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.³¹

YVA-direktiivin johdanto-osan perustelukappaleessa mainitaan, että vaikutusten arviointimenettely on otettava käyttöön, jotta saavutetaan muun muassa Euroopan yhteisöjen toimintaohjelmissa ympäristöalan toimenpiteiksi asetetut tavoitteet. Näissä tavoitteissa korostetaan, että parempaa ympäristöpolitiikkaa on estää saasteiden ja haittojen muodostuminen niiden alkulähteillä, kuin yrittää myöhemmin torjua niiden vaikutuksia. Lisäksi niissä korostetaan tarvetta ottaa ympäristö huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa eli toimittaisiin ns. ennaltaehkäisy periaatteen mukaan.³²

Hallituksen esityksen ja YVA-direktiivissä esitettyjen tavoitteiden perusteella YVA-menettelyn tarkoitus on valmistella päätöksentekoa ja arvioida haitalliset ympäristövaikutukset. Lisäksi on vähintään pyrittävä ehkäisemään haitallisia ympäristövaikutuksia. Suomessa YVA-menettelyn tarkoitus pyritään toteuttamaan jakamalla YVA-menettely kahteen vaiheeseen.

YVA-menettely alkaa, kun arviointiohjelma-vaiheessa hankkeesta vastaava toimittaa yhteysviranomaiselle arviointiohjelman.³³ YVAL 2 §:n 3 kohdan mukaan arviointiohjelma on hankkeesta vastaavan laatima suunnitelma tarvittavista selvityksestä sekä arviointimenettelyn järjestämisestä. Yhteysviranomainen ja muut tahot asiantuntijalausunnoillaan menettelyn edetessä laajentavat tai ohjaavat näkökulmaa (”scoping”), jolloin arvioinnin kohde täydentyy ja monipuolistuu.³⁴ Arviointiohjelma-vaiheessa määritetään relevantit selvitykset ja hankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä rajataan tarkasteluun tuleva vaikutusalue, joten arviointiohjelma-vaihe on menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa.³⁵

³⁰ Ks. YVAA 6 §:n hankeluettelo, jossa 12 kohtaa tarkempine määrittelyineen hankkeista, joihin YVA-menettelyä sovelletaan. Esimerkiksi 1)kohta eläinten pito ja 4)kohta metalliteollisuus.

³¹ YVAA 7 §:n mukaan harkittaessa arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa on tarkasteltava erityisesti hankkeen ominaisuuksia, hankkeen sijaintia ja vaikutusten luonnetta.

³² Neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, 27.6.1985, 1985/337/ETY.

³³ Pölönen 2007, s. 41. Ks. YVAA 9 §, jossa säädetään arviointiohjelman vähimmäissisällöstä.

³⁴ Hollo 2004, s.138.

³⁵ Pölönen 2007, s. 41.

Arviointiohjelman laatimisen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon jälkeen hankkeesta vastaava tekee niiden pohjalta tarvittavat ympäristöselvitykset ja laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen.³⁶ Yhteysviranomainen huolehtii arviointiselostuksen kuuluttamisesta hankkeen arvioidulla vaikutusalueella ja järjestää mahdollisuuden esittää mielipiteitä selvitysten riittävydestä.³⁷ YVAL 12 §:n mukaan yhteysviranomainen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä. Arviointimenettely päättyy, kun yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle. Yhteysviranomaisella on siis YVA-menettelyssä keskeinen asema. Edellä mainitut vaiheet ovat lakisääteisiä minimivaatimuksia. Yhteysviranomaisella on mahdollisuus kuitenkin järjestää esimerkiksi ennen menettelyä tai menettelyn aikana epävirallisia neuvotteluita hankkeesta vastaavan kanssa.³⁸

YVA-menettelyn merkitys lisääntyi 1.1.1997 voimaantulleella luonnonsuojelulailla (LSL 1096/1996). LSL 65.1 §:ssä säädetään Natura-arvioinnista, joka on suoritettava silloinkin, kun YVA ei ole tarpeen, jos hanke todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000-verkostoon ehdotettuja luonnonarvoja.³⁹ Natura-arvioinnista tarkemmin kappaleessa 1.3.

1.2.3 Luontoarvon käsite

Luontoarvon käsitettä pohdittaessa yleisesti voidaan erottaa sanat luonto ja arvo. Ensinnäkin luonto-sana rakentuu ekosysteemeistä, eliöistä ja niiden elinympäristöjen muodostamista toiminnallisista kokonaisuuksista. Toiseksi arvot voivat olla välillisiä tai välittömiä. Arvot ovat välillisiä silloin, kun esimerkiksi kohteella on ominaisuuksia, jotka auttavat saavuttamaan jotain muuta, millä on arvoa. Kun taas kohteen arvo määrittyy sen itsensä eikä toisen kohteen perusteella, sillä on välitöntä arvoa eli itseisarvoa.⁴⁰ Itseisarvolla tarkoitetaan yleisesti, että oliolla voi olla muutakin kuin välineellistä arvoa ja myös sitä, että tuo arvo on olemassa objektiivisesti ihmisestä riippumatta.⁴¹

³⁶ Pölönen 2007, s. 44. Ks. YVAA 10 §, jossa säädetään arviointiselostuksen sisältövaatimukset.

³⁷ Hollo 2004, s. 139. Kansalaisosallistumisesta YVA-menettelystä on kirjoittanut muun muassa *Pekka Hokkanen*. Ks. Hokkanen 2007, Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

³⁸ Pölönen 2007, s. 63-64.

³⁹ Hollo 2004, s.140-141.

⁴⁰ Pietarinen 2000, s 39, 41-42.

⁴¹ Kumpula 2004, s. 47.

Luonto-sanalla oikeustieteessä tarkoitetaan yleensä eräänlaista alkuperäistä ja koskemattomaa luontoa, joka sijaitsee rakennetun ympäristön tai kulttuuriympäristön ulkopuolella. Luonto koostuu eliöistä, kuten eläimistä ja kasveista sekä niiden elinympäristöistä. Arvosta puhuttaessa ymmärretään, että vain ihminen voi arvottaa luontoa. Kuitenkin myös oikeustieteissä tunnustetaan luonnon ja sen monimuotoisuuden itseisarvo.⁴² Luontoarvoina oikeusjärjestys tunnustaa esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden, eliölajien suotuisan suojelutason ylläpitämisen ja maisemallisen kauneuden.⁴³

Luontoarvon käsitteellä ei siis ole yhtä oikeaa määritelmää. Esimerkiksi *Pärnänen*⁴⁴ määrittelee luontoarvon ympäristönsuojelulakiin liittyvässä selvityksessään laajasti, jolloin käsite kattaa erilaiset normatiivisen suojelustatuksen omaavat kohteet. Käsite sisältää myös vailla suojelustatusta olevia kohteita, mutta jollakin tavoin tunnustettuja luontoarvoja (esimerkiksi uhanalaisuusselvityksissä merkitystä saaneet luontoarvot, joiden suojeluperusteena on usein biodiversiteetin tai luonnon itseisarvon näkökulma). Näiden lisäksi laajaan luontoarvon määritelmään Pärnänen ottaa myös edellä mainittuja statuksia vailla olevia, mutta esimerkiksi virkistyskäytön näkökulmasta merkityksellisiä luonnonarvoja, kuten marjastuksen. Pärnäsen mukaan laajankaan luontoarvon määritelmään ei kuitenkaan lueta rakennetun ympäristön suojelua ja muinaismuistolain suojelua.⁴⁵

1.3 Natura-arviointi

1.3.1 Natura-arvioinnin taustaa

Euroopan unionin keskeiset luonnonsuojelusäännökset ovat luontodirektiivi⁴⁶ ja lintudirektiivi.⁴⁷ Suomessa ne on pantu täytäntöön luonnonsuojelulailla.⁴⁸ LSL 65-66 §:ssä säädetään Natura 2000-alueiden suojelun turvaamisesta. LSL 65 § koskee arviointivelvollisuutta ja 66 § sisältää heikentämiskieltoa ja siitä poikkeamista koskevan säänte-

⁴² Ks. esimerkiksi Rion sopimus eli Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Biological Diversity, CBD), Rio de Janeiro 5.6.1992, SopS n:o 78/1994.

⁴³ Kuusiniemi 2000, s. 193-194.

⁴⁴ Ks. Pärnänen, Sinikka. Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien mukaisessa lupamenettelyssä. Selvitys 31.1.2012.

⁴⁵ Pärnänen 2012, s. 10-11.

⁴⁶ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisten eläimistön ja kasviston suojelusta eli luontodirektiivi.

⁴⁷ Neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta eli lintudirektiivi. Uusi kodifikaatio on annettu 30. marraskuuta 2009: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

⁴⁸ HE 79/1996.

lyn.⁴⁹ LSL 65 § on eräs nykyisen ympäristölainsäädännön keskeisimmistä yksittäisistä säännöksistä, jota sovelletaan usein.⁵⁰ Tutkielmassa keskityn erityisesti LSL 65 §:ssä säädelyyn arviointimenettelyyn ja pohdin sen sidonnaisuutta YVA-menettelyyn. LSL 65 §:n mukaista arviointimenettelyä kutsun tässä tutkielmassa Natura-arvioinniksi.⁵¹

LSL 65 § on muodoltaan avoin ja säännöksessä arviointikynnys on muotoiltu ympäristö- ja luonnonvarasääntelyssä tyypillisellä tavalla joustavasti.⁵² LSL 65 §:n 1 momentin mukaan hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on tehtävä Natura-arviointi asianmukaisesti, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa *todennäköisesti merkittävästi* [kurs.kirj.] heikentää valtioneuvoston Natura 2000-verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on valittu tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkostoon. Natura 2000-verkosto koostuu Euroopan unionin (EU) jäsenvaltion luontodirektiivin perusteella ehdottamista tai sisällytetyistä SCI-alueista (site of community interest, luontodirektiivin perusteella ehdotettu yhteisön tärkeänä pitämä alue) ja lintudirektiivin nojalla ehdottamista SPA-alueista (special protection area, Euroopan yhteisöjen neuvoston luonnonvaraisten lintujen suojelusta antaman direktiivin perusteella ilmoitettu erityinen suojelualue).⁵³

Monimuotoisuuden kannalta rajoittava tekijä on nimenomaan heikentämiskiellon kohdentuminen vain Natura-suojelun perustana oleviin luonnonarvoihin. Esimerkiksi alueella esiintyvä laji, jonka kantaa alueella tai edustavuutta ei ole arvioitu merkittäväksi tai joka ei ole lintu- tai luontodirektiiveissä tarkoitettu laji- tai luontotyyppi, ei saa tällöin välitöntä suojaa heikentämiskiellon kautta. Natura-suojelun näkökulmasta raja on kuitenkin perusteltu.⁵⁴

LSL 65 §:llä on pantu täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetty arviointimenettely.⁵⁵ LSL 65 §:ää ei ole tarvetta noudattaa, vaikka

⁴⁹ Kuusiniemi ym. 2005, kappale : Luonnonsuojelu.

⁵⁰ Karhu & Määttä 2010, s. 65.

⁵¹ *Suvantola § Similä* teoksessaan Luonnonsuojeluoikeus 2011, kutsuu LSL 65 §:n mukaista arviointia Natura-arvioinniksi. *Hollo* puolestaan kutsuu teoksessaan Ympäristönsuojeluoikeus- ja luonnonsuojeluoikeus 2004, LSL 65 §:n mukaista arviointia Natura-YVA:ksi.

⁵² Karhu & Määttä 2010, s. 65.

⁵³ Suvantola 2006, s. 126, 220.

⁵⁴ Kuusiniemi 2001, s. 181.

⁵⁵ HE 79/1996. Luontodirektiivi 6 artikla 3 kohdan 1 virke: Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän aluee-

alueelle tai sen läheisyyteen tulisi uusi hanke tai suunnitelma, joka muuttaa luonnonarvoja, elleivät alueen valinnan perusteena olevat luonnonarvot merkittävästi heikkene.⁵⁶ Natura-arvioinnin luonnonarvot on siis määritelty etukäteen.

LSL 65 §:n 2 momentin mukaan sen viranomaisen, joka myöntää luvan tai hyväksyy suunnitelman on katsottava, että Natura-arviointi on tehty. Sen jälkeen viranomaisen on pyydettävä ELY-keskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on, lausunto tehdystä Natura-arvioinnista.⁵⁷ ELY-keskuksen viranomaisilla on siis asiantuntijarooli Natura-arvioinnissa lausunnonantajana.

1.3.2 Natura-arvioinnin tarkoitus

Hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijalla on siis velvollisuus arvioida tai arviointia, mitä vaikutuksia hankkeella tai suunnitelmalla olisi Natura 2000-alueeseen.⁵⁸ Hankkeella tarkoitetaan muun muassa rakentamishankkeita kuten teitä ja siltoja, luonnonvarojen käyttöä kuten kaivostoimintaa sekä ympäristön pilaantumista aiheuttavia hankkeita kuten ojitusta. Suunnitelmalla puolestaan tarkoittaa maankäyttösuunnitelmia kuten tiesuunnitelmia. Sellaisiin hankkeisiin, joiden toteuttaminen edellyttää vain ilmoitusta viranomaiselle (kuten metsänhakkuu) tai jotka eivät edes edellytä ilmoitusta (kuten ilmoituskynnyksen alittava maa-aineksen kotitarveotto) ei sovelleta Natura 2000-verkostoa koskevia menettelysäännöksiä.⁵⁹ Tämä on suojelunäkökulmasta ongelmallista. Heikentämiskiello voi toteutua vain ainoastaan lupa- ja suunnitelmamenettelyissä. Tällöin ennakkovalvonnasta vapaa ympäristönkäyttö jää heikentämiskiellon ulkopuolelle.⁶⁰

Arviointivelvollisuus koskee hankkeita, jotka ovat Natura 2000-verkostoon kuuluvalla alueella tai hankkeita sen ulkopuolella. Ratkaisevinta on siis se, missä vaikutukset ilmenevät.⁶¹ LSL 65 §:ssä nimenomaan mainitaan, että arviointivelvollisuus koskee myös

seen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

⁵⁶ Suvantola 2006, s. 220.

⁵⁷ LSL 65.2 §:ssä lisäksi mainitaan, että jos ELY-keskus on hankkeen toteuttaja, lausunnon antaa sen sijasta ympäristöministeriö.

⁵⁸ HE 79/1996.

⁵⁹ Suvantola § Similä 2011, s. 214-216.

⁶⁰ Kuusiniemi 2001, s.180.

⁶¹ Suvantola & Similä 2011, s. 219.

hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Natura-arvioinnilla on kytkentä YVA-menettelyyn. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa kytkentää ei ole kuitenkaan mainittu, vaan artiklassa vaaditaan vain suunnitelmien ja hankkeiden asianmukaista arviointia.⁶² LSL 65 §:ssä säädetään kuitenkin, että Natura-arviointi voidaan tehdä osana YVA-menettelyä. Tutkielman kappaleessa 4.2 pohdin tarkemmin YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin sidonnaisuutta.

Tarkoitus Natura-arvioinnilla on selvittää hankkeen tai suunnitelman vaikutukset Natura 2000-alueelle. Natura-arvioinnin tulokset kytkeytyvät LSL 66 §:ään, sillä pykälän mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos Natura-arviointi osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkostoon. Kyseessä on suhteellinen kiello, koska kriteerinä on verkostossa tarkoitettujen luonnonarvojen *merkittävä heikkeneminen*. [kurs.kirj.]⁶³ Lisäksi merkittävyys-määre on ymmärrettävä laadullisena, ei määrällisenä kriteerinä. Merkittävä heikkeneminen on kyseessä silloin, jos suojelun olennaiset arvot ja ekologinen toimintakyky eivät säily.⁶⁴ Viranomaisen on siis harkittava tehdyn Natura-arvioinnin perusteella ylittykö merkittävyys-kynnys verkostossa tarkoitettujen luonnonarvojen osalta.

Natura-arviointiin voidaan yhdistää ympäristöoikeudellisista periaatteista erityisesti varovaisuusperiaate. Sillä varovaisuusperiaate on omaksuttu julkilausutusti Suomen oikeuskäytännössä luonnonsuojelukysymyksissä toistaiseksi vain Natura 2000-verkostoa koskevien säännösten tulkinnassa.⁶⁵ Varovaisuusperiaate tarkoittaa, että tiettyihin ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei estä täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen tuon toimenpiteen seurauksista. Varovaisuusperiaate edellyttää, että epävarmuus (ns. harmaa vyöhyke) tulkitaan ympäristön hyväksi.⁶⁶ Biologista monimuotoisuutta koskevassa sopimuksessa eli Rion sopimuksessa⁶⁷ varovaisuusperiaate

⁶² Hollo 2004, s.220.

⁶³ Hollo 2004, s. 222.

⁶⁴ Kuusiniemi 2001, s.181.

⁶⁵ Suvantola & Similä 2011, s. 246.

⁶⁶ Kuusiniemi ym. 2001, kappale: Ympäristöoikeudellisista periaatteista.

⁶⁷ Rion sopimus eli Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Biological Diversity, CBD), Rio de Janeiro 5.6.1992, SopS n:o 78/1994. Ks. sopimuksen johdanto.

muotoillaan niin, että sen mukaan biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähene-
misen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi
käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimien
lykkäämiseen.

2. YVA-MENETTELY OSANA EU-OIKEUTTA

2.1 Direktiivin tarkoitus ja YVA-menettely

YVA-menettely perustuu YVA-direktiiviin. Direktiivit ovat EU-oikeuden sekundäärioikeutta ja nimenomaan ympäristöoikeudessa käytetään yleensä direktiivejä.⁶⁸ Direktiivit sitovat välittömästi vain jäsenvaltioita, ei kansalaisia. Jäsenvaltioita velvoittaa direktiivissä vain saavutettava tulos. Lisäksi jäsenvaltion saa valita itse muodot ja keinot, joilla direktiivin päämäärä saavutetaan. Direktiivien täytäntöönpanossa on kuitenkin otettava huomioon EU-oikeuden yleiset periaatteet, kuten vilpittömän yhteistyön periaate ja lojaliteettiperiaate sekä tehokkuusperiaate.⁶⁹ Direktiivin ominaisuuksiin kuuluu myös se, että se on implementoitava sille asetetussa määräajassa.⁷⁰

Direktiiveistä puhuttaessa voidaan puhua direktiivien välittömästä vaikutuksesta. Myös ympäristödirektiiveillä voi olla välitön vaikutus. Ympäristödirektiivien välittömästä vaikutuksesta puhutaan silloin, kun se on ehdoton, täsmällinen, direktiivin täytäntöönpanoaika on päättynyt, jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön ja jäsenvaltion velvollisuuksien vähimmäissisältö voidaan määritellä ainoastaan direktiivin sisältämän normiaineksen perusteella.⁷¹ Ympäristödirektiivien ominaisuuksiin ei ole kuitenkaan aina kuulunut välitön vaikutus. Ensimmäistä kertaa ympäristödirektiivien välitön vaikutus tunnustettiin tuomioistuimessa vuonna 1995.⁷²

Kyseinen tapaus koskee YVA-direktiiviä, jossa tunnustettiin ympäristödirektiivin tietyn tyyppinen välitön sovellettavuus.⁷³ Tapauksessa *Nederlandse Raad Van State* (Alanko-

⁶⁸ Suvantola & Similä 2011, s.40-41.

⁶⁹ Ks. periaatteista lähemmin, esimerkiksi Ojanen, Tuomas. EU-oikeuden perusteita 2010. Muun muassa tehokkuusperiaatteessa on otettava huomioon, että jäsenvaltioiden on pitädyttävä kaikista direktiivin tehokkaan toteutumisen vaarantavista toimenpiteistä.

⁷⁰ Ojanen 2010, s. 42-44.

⁷¹ Kokko 2011, s. 485.

⁷² EYTI 24.10.1996, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a.v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, C-72/95.

⁷³ Suvantola & Similä 2011, s.41.

maat) pyysi ennakkoratkaisua muun muassa kysymykseen onko hankkeen YVA-arviointia koskevalla velvollisuudella välitön oikeusvaikutus sillä tavoin, että yksityinen voi vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa ja että kansallisen tuomioistuimen on turvattava sen noudattaminen, vaikkei velvollisuuteen ole tuomioistuimessa vedottukaan. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYTI)⁷⁴ ratkaisussa todettiin esimerkiksi:

”Yksityisen oikeudesta vedota direktiiviin ja kansallisen tuomioistuimen velvollisuudesta ottaa direktiivi huomioon, olisi direktiiville tunnustetun sitovan vaikutuksen vastaista, että niillä, joita asia koskee, ei periaatteessa olisi mahdollisuutta vedota direktiivissä säädettyyn velvollisuuteen. Lisäksi yhteistyöperiaatteen mukaan kansallisten tuomioistuinten asiana on turvattava yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten välittömään oikeusvaikutukseen perustuva yksityisten oikeussuoja.”⁷⁵

Uudemmassa oikeuskäytännössä esimerkiksi tapauksessa High Court of Justice (Englanti ja Wales), Queen’s Bench Division (Administrative court) esitti ennakkoratkaisupyynnön muun muassa kysymykseen voivatko yksittäiset kansalaiset riitauttaa sen, että jäsenvaltio ei ole edellyttänyt ympäristövaikutusten arviointia vai voidaanko tämä kieltää heiltä niiden rajoitusten perusteella, joita yhteisön tuomioistuin on asettanut välittömän oikeusvaikutuksen doktriiniin ja jotka koskevat esimerkiksi horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta tai valtionhallinnon yksityisille oikeussubjekteille asettamia rasituksia tai velvoitteita.⁷⁶ EYTI:n ratkaisussa näihin kysymyksiin vastattiin seuraavasti:

”Yksityinen voi tarvittaessa pääasian kaltaisissa olosuhteissa vedota direktiivin 85/337/ETY 2 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan kanssa. Esimerkiksi pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin, vaikka ne olisivat varmoja, eivät ole peruste kieltää yksityistä vetoamasta direktiivin säännöksiin asianomaista jäsenvaltiota vastaan.”⁷⁷

Ympäristödirektiiveissä päätavoite on tavallisesti yleisen ympäristöedun suojaamisessa, eikä suoranaisesti yksilön yksityisten oikeuksien suojaamisessa. Tällöin yksilön on voitava luottaa ympäristödirektiivien antamaan elinympäristöään koskevaan ehdottomaan ja täsmälliseen suojaan. EYTI onkin antanut yksilöille suojaa ympäristödirektiivien soveltamistilanteissa⁷⁸. Edellä mainitut tapaukset ovat siis esimerkkejä siitä, että vaikka

⁷⁴ Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta tuli Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI).

⁷⁵ Tapauksen kohdat 56 ja 58.

⁷⁶ EYTI 7.1.2004, The Queen on the application of Delena Wells v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, C-201/02. Tapauksen kohta 32.

⁷⁷ EYTI 7.1.2004, The Queen on the application of Delena Wells v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, C-201/02. Tapauksen kohdat 57 ja 61.

⁷⁸ Kokko 2011, s. 487.

ympäristödirektiivit eivät suoraan anna yksityisille oikeuksia, ympäristödirektiivillä voi olla siitä huolimatta välitön vaikutus. Direktiivin ei siis tarvitse enää suoraan antaa yksityiselle oikeuksia. Ennen direktiivin välitön soveltaminen edellytti, että se antaa yksilölle oikeuksia, jotka eivät toteudu valtion täytäntöönpanoa koskevan laiminlyönnin vuoksi.⁷⁹ Nykyään ympäristödirektiiveille voidaan tunnustaa välittömiä oikeusvaikutuksia tai ainakin oikeudellisia vaikutuksia.⁸⁰

YVA-ratkaisujen kohdalla ei välttämättä kuitenkaan voida puhua välittömästä vaikutuksesta tai ei ainakaan perinteisen välittömän oikeusvaikutuksen doktriinin kautta. YVA-ratkaisut *Pölösen* mukaan pikemminkin viittaavat direktiivin laillisuusvalvontavaikutukseen. YVA-ratkaisut kun ovat osoittaneet, että tuomioistuin ei ole edellyttänyt YVA-direktiivin säännöksiä ehdottomuutta ja täsmällisyyttä, jotta yksilö olisi voinut vedota direktiivien säännöksiin. Laillisuusvalvontavaikutus puolestaan edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet tietyin edellytyksin viran puolesta tutkivat, kansallisen sääntelyn ja hallintotoimien laillisuuden direktiivien kannalta. Lisäksi niiden on otettava direktiivin säännökset huomioon välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä.⁸¹

Direktiiveihin liitetään myös tulkintavaikutus. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden tuomioistuimilla ja muilla lainkäyttöelimillä on velvollisuus ottaa huomioon direktiivit kansallisen oikeuden tulkinnassa. Tätä voidaan kutsua myös välilliseksi oikeusvaikutukseksi, koska tulkintavaikutuksessa EU-oikeuden vaikutus oikeusjutun ratkaisuun välittyy kansallisen oikeuden tulkinnan kautta. Tulkintavaikutus ei riipu EU-oikeuden säännöksen ehdottomuudesta tai täsmällisyydestä.⁸² Direktiivin tulkintavaikutus johdat-
taa siihen, että kaikkea kansallista oikeutta on tulkittava direktiivin sanamuodon ja päämäärän valossa. Tulkintavaikutus ei edellytä, että asianosaiset olisivat vedonneet direktiivin tulkintavaikutukseen oikeudenkäynnissä.⁸³

Ympäristödirektiivien kohdalla on tulkinnassa otettava huomioon myös niin sanottu ympäristötakuu. SEUT 193 artiklan mukaan suojelutoimenpiteet, jotka on toteutettu SEUT 192 artiklan nojalla voidaan toteuttaa tiukempina. Esimerkiksi jäsenvaltio voi kansallisella lainsäädännöllä tiukentaa, mutta ei kuitenkaan missään olosuhteissa hei-

⁷⁹ Kokko 2011, s. 487. Ks. myös Ojanen 2010, s. 66, 73.

⁸⁰ Ojanen 2010, s. 67.

⁸¹ Pölönen 2007, s. 81, 88.

⁸² Ojanen 2010, s. 44, 78, 80.

⁸³ Kokko 2011, s. 491.

kentää suojelutoimenpiteitä, kuten raja-arvoja.⁸⁴ Suomessa YVA-menettelyä sovelletaan hankkeisiin hankeluettelon ja tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Esimerkiksi YVAA 6 §:ssä oleva hankeluettelo perustuu pääosin YVA-direktiivin ja yleissopimukseen.

Suomi on kuitenkin ottanut hankeluetteloon myös ne hankkeet, joita on pidetty Suomen luonnon erityispiirteiden ja kestävävyyden sekä hankkeiden ympäristövaikutuksista saatujen kokemusten pohjalta ja ennakkovalvontaan liittyvistä syistä tarpeellisina.⁸⁵ Suomen YVA-lainsäädäntö on siis YVAA:n hankeluettelon osalta laajempi ja tällöin myös samalla tiukempi, kuin mitä YVA-direktiivi edellyttää. Suomi on siis ympäristötakuun hengessä tiukentanut suojelutoimenpiteitään YVA-lainsäädännössä.

2.2 EU:n ympäristöperiaatteet ja YVA-menettely

EU:n ympäristöperiaatteista ainakin läpäisyperiaatteella, ennaltaehkäisyn periaatteella ja ennalta varautumisen periaatteella on kullakin omalla tavallaan osansa YVA-menettelyssä. Läpäisyperiaate ilmaistaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 11 artiklassa.⁸⁶ Sen mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävä kehityksen edistämiseksi. Läpäisyperiaatteen merkitys ilmenee siinä, että suojelutavoitteet ja ympäristöperiaatteet on otettava huomioon muita politiikkoja toteuttaessa. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan ympäristönsuojelutsikon alla, lauseen alussa ilmaistaan läpäisyperiaate seuraavalla tavalla:

”Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.”

Periaate on vaikuttanut yhteisön ympäristölainsäädäntöön merkittävällä tavalla. Vaikutus näkyy erityisesti YVA-direktiivissä, sillä käänteentekevä muutos kohti integroivaa päätöksentekoa oli nimenomaan YVA-direktiivi. Se on direktiivi, jossa selkeästi irtaannuttiin yhteisön ympäristölainsäädäntöä leimaavasta sektoraalisuudesta ja asetettiin

⁸⁴ Kokko 2011, s. 491-492.

⁸⁵ Pölönen 2007, s.95.

⁸⁶ Aiempi SEU-sopimuksen 6 artikla.

tavoitteeksi direktiivissä määriteltyjen hankkeiden ympäristövaikutusten kokonaisvaltainen tunnistaminen ja arviointi.⁸⁷

YVA-menettelyyn liitetään myös ennaltaehkäisyn periaate⁸⁸ (prevention principle). Ennalta ehkäisyn periaate pyrkii etukäteen ehkäisemään tai ainakin minimoimaan suunnitellun toiminnan todennäköisiä haitallisia ympäristövaikutuksia.⁸⁹ Periaatteen ajatus on, että on parempi olla vahingoittamatta luontoa, kuin myöhemmin korjata ympäristötuhoa.⁹⁰ YVA-menettely pyrkii toteuttamaan ensisijaisesti tätä tavoitetta, koska arviointi tulee toteuttaa hankkeen suunnittelun tai ohjelman tai suunnitelman laatimisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja arvioinnin tavoitteena on estää tai rajoittaa haitallisten ympäristövaikutusten syntymistä.⁹¹

Pölönen korostaa YVA-menettelyn ennaltaehkäisevää luonnetta. Ennaltaehkäisevä funktioon liittyy erityisesti hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelu, joka vaikuttaa ennaltaehkäisevästi synnyttämällä perusteet hankkeen vaihtoehtojen edullisuusjärjestyksen arvioimiselle ja optimaalisimman vaihtoehdon löytämiselle. YVA voi toimia ennaltaehkäisevästi myös siten, että sen avulla suunnittelun varhaisessa vaiheessa YVA luo puitteita eri osapuolten välisten kompromissien rakentamiselle ja voi ehkäistä hankkeiden toteuttamista viivästyttäviä valitusprosesseja. YVA voi myös toimia keinona riskien hallinnassa toiminnanharjoittajan kannalta.⁹² Tämän perusteella voidaan todeta, että YVA-menettelyssä myös luonnonarvojen selvittämisellä on osansa ennalta ehkäisevän funktion toteutumisessa. YVA-menettelyssä voidaan etsiä suunnitellulle hankkeelle sellainen vaihtoehto ja toteutus, joka ei vahingoita alueella olevia luonnonarvoja tai ainakin pystyttäisiin minimoimaan hankkeen haitalliset vaikutukset luonnonarvoihin.

Edellä olevan tiedon perusteella ennaltaehkäisyn periaatteella on selkeästi oma sijansa YVA-menettelyssä. Puolestaan ennalta varautumisen periaate (precautionary principle) ja YVA-menettely liitetään toisiinsa erityisesti arviointivelvollisuuden syntymistä arvioitaessa.⁹³ Ennalta varautumisen periaate on mainittu myös yhteisön ympäristösäätelyssä.⁹⁴ Periaate edellyttää puuttumista mahdollisiin tai epävarmoihin uhkiin jo silloin,

⁸⁷ Kumpula 2004, s. 215-218.

⁸⁸ Periaate mainitaan SEUT 191 (2):ssä. Aiempi EY-sopimuksen 174 artikla.

⁸⁹ Kokko 2007, s.18.

⁹⁰ Louka 2004, s.19.

⁹¹ Kuusiniemi ym. 2001, kappale: Ympäristönkäytön suunnittelu.

⁹² Pölönen 2007, s. 57-59.

⁹³ Pölönen 2007, s. 11.

⁹⁴ SEUT 191 (2). Aiempi EY-sopimuksen 174 artikla.

kun ei ole olemassa yksiselitteistä tai varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisen mahdollisuudesta.⁹⁵

YVA-menettelyssä ennalta varautumisen periaate liittyy YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan hankkeilla on arviointivelvollisuus, kun niillä on etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Direktiivin sanamuoto on väljä, joten tulkintatapauksissa on noudatettava ennalta varautumisen periaatetta. Ennalta varautumisen periaatteen mukaan arviointi olisi siis tehtävä periaatteessa aina, mikäli merkittävien vaikutusten syntymättä jäämisestä ei olisi varmuutta. Mikä hyvänsä riski ei kuitenkaan saisi vielä luoda arviointivelvollisuutta, kun otetaan huomioon suhteellisuusperiaate.⁹⁶

3. LUONTOARVON KÄSITTEESTÄ TARKEMMIN

3.1 Luontoarvon käsite ja PL 20 §

Suomen perustuslaki (PL 731/1999) 20 § on seuraavanlainen:

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Tämä ympäristöperusoikeussäännös on osaltaan korostanut ympäristöarvojen merkitystä lainsäädännössä ja päätöksenteossa.⁹⁷ Ympäristöperusoikeussäännöksellä on myös tietty erityisasema ja -laatu, koska säännöksestä puuttuu suoranainen oikeutuslausuma. Lisäksi säännöksen tuottama suoja ei ole kokonaisuudessaan palautettavissa elävien ihmisten oikeuksiin, vaan tulevien sukupolvien ja jopa luonnon itseisarvon suojaamista koskeviin pyrkimyksiin. Säännös ei kuitenkaan sisällä tarkkoja oikeutettujen ja velvoitettujen subjektien rajoituksia.⁹⁸

PL 20 § on siis kokonaisuudessaan erityislaatuinen. Pykälä on kuitenkin jaettavissa kahden osaan, sillä PL 20 §:n momenteilla on osin erilainen asema ja oikeudellinen merkitys. Luontoarvojen rooli näkyy erityisesti PL 20 §:n 1 momentissa. PL 20 §:n 1 momen-

⁹⁵ Kumpula 2004, s. 241-242.

⁹⁶ Pölonen 2007, s.74, 76, 78.

⁹⁷ Kuusiniemi 2009, s.195-196.

⁹⁸ Hallberg ym. 2011, kappale: III Yksittäiset perusoikeudet: 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §).

tista näkyy oikeustieteen piirissä käyty ja edelleen käytävä keskustelu luonnon tai sen osien arvottamisen perusteista.⁹⁹ Hallituksen esityksen¹⁰⁰ perusteella 1 momentin velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvoista lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Samalla PL 20 §:n 1 momentti on kuitenkin julistuksenomainen, joka vähentää momentin oikeudellista merkitystä.¹⁰¹ Kuitenkin KHO:n ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että PL 20 §:n 1 momentin julistuksenomaisuus ei poista sen tulkintavaikutusta. Oikeuskäytännön perusteella PL 20 §:n 1 momentin ympäristövastuusäännös on osa ympäristöoikeuden joustavien normien aineellista harkintaa. Lisäksi PL 20 §:n 1 momentti on PL 20 §:n 2 momentin ohella ollut perusoikeusmyönteisen tulkinnan pohjana, kun luonnon- ja ympäristönsuojeluyhdistyksille on muutoksenhaussa annettu tavallisen lain menettelyllisten säännösten tulkinnan perusteella mahdollisuudet vaikuttaa ainakin jälkikäteisesti ympäristöä koskevaan viranomaisten päätöksentekoon.¹⁰²

Hallituksen esityksen¹⁰³ perustelujen mukaan PL 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu kohdistuu elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) ja ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat).¹⁰⁴ Säännös viittaa kulttuuri-perintöön, joten se sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia. Lisäksi vastuu on kytketty yksilön toimiin. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa toteutuu sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta.¹⁰⁵ Voidaan kuitenkin katsoa, että PL 20 §:n 1 momentti koskee kaikkia Suomen oikeuden soveltamisen piirissä olevien yksityisten luonnollisten henkilöiden lisäksi oikeushenkilöitä.¹⁰⁶

PL 20 §:n 1 momentin suhdetta biologiseen monimuotoisuuteen on myös pohdittu. PL 20 §:n 1 momentissa nimenomaisesti viitataan biodiversiteettiin; kuten elolliseen luontoon ja elottomaan luontoympäristöön sekä eläin- ja kasvikunnan geneettiseen rikkautteen.¹⁰⁷ PL 20 §:n myötä tullut ajatus luonnon itseisarvosta on muuttanut oikeuden tul-

⁹⁹ Hallberg ym. 2011, kappale: III Yksittäiset perusoikeudet: 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §)

¹⁰⁰ HE 309/1993.

¹⁰¹ Kuusiniemi 2000, s.195.

¹⁰² Kokko 2008, s. 340-341.

¹⁰³ HE 309/1993.

¹⁰⁴ Hallberg ym. 2011, kappale: III Yksittäiset perusoikeudet: 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §).

¹⁰⁵ Kokko 2008, s. 310-311.

¹⁰⁶ Kokko 2008, s. 316.

¹⁰⁷ Kuusiniemi 1998, s. 16 alav. 19, s. 66.

kintaehtoja ja tulkintaympäristöä ilmentäen uusia etusijajärjestyksiä. Esimerkiksi PL 15 §:n omaisuuden suojan tulkinnassa on mukana ympäristöperusoikeus.¹⁰⁸

PL 20 §:n 1 momentti sisältää myös siis rakennetun ympäristön, joten vastuu kohdistuu laajasti ympäristöön. Kuitenkin puhuttaessa luontoarvoista yleisesti oikeustieteessä, eikä PL 20 §:ssä tarkoitettusta vastuun kohdentumisesta, laajankaan luontoarvon määritelmään ei voida kuitenkaan lukea rakennettua ympäristöä.¹⁰⁹ Minkälaiseksi luontoarvon käsite ymmärretään YVAL:ssa selviää seuraavassa kappaleessa.

3.2 Luontoarvon käsite YVAL:ssa

Aiemmin tuli esille, että luontoarvoilla ei ole yhtä ainoata määritelmää.¹¹⁰ YVAL:ssa ei kirjaimellisesti ilmaista luontoarvon käsitettä, mutta tarkastelemalla YVAL:n eri lainkohtia voidaan muodostaa YVAL:n luontoarvon määritelmä.

YVAL 4 §:n 1 momentissa mainitaan, että YVA-menettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpaneminen edellyttää arviointia taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi.¹¹¹ Ympäristövaikutuksella puolestaan tarkoitetaan YVAL 2 §:n 1 kohdan mukaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella esimerkiksi b)-kohdan mukaan maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen.

Hallituksen esityksen¹¹² mukaan ympäristövaikutuksen määritelmä perustuu laajaan ympäristökäsitteeseen. Tällaiseen laajaan ympäristökäsitteeseen sisältyvät vaikutukset myös ihmisten terveyteen, viihtyvyyteen ja elinoloihin sekä kulttuuriperintöön, yhdyskuntarakenteeseen ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. YVAL 2 §:ssä mainitaankin hankkeen vaikutukset myös 1 a)-kohdan mukaan ihmisten terveyteen, elinoloihin ja

¹⁰⁸ Kuusiniemi 1998, s. 31, 117. PL 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta: Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

¹⁰⁹ Ks. Tutkielman kappale 1.2.3. Luontoarvon käsite.

¹¹⁰ Ks. kappale 3.1.

¹¹¹ YVAL 4 § 2.momentissa lisäksi säädetään harkinnanvaraisesta YVA:sta: Arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

¹¹² HE 319/1993.

viihtyvyyteen ja 1 c)-kohdan mukaan yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

YVAL:ssa ympäristövaikutus-käsite on siis laaja, joka sisältää myös luontoarvon käsitteen. Tutkielmassa kiinnitän huomiota ympäristö-käsitteeseen YVA-menettelyn luontoarvojen roolia pohdittaessa, koska *ympäristö* on sana, joka kirjaimellisesti ilmaistaan YVAL:ssa. Luontoarvon käsitettä ei siis mainita YVAL:ssa, mutta voin kuitenkin määrittää YVAL:n luontoarvon käsitteen tarkastelemalla YVAL:ia seuraavasti.

Jos vertaan YVAL:ia aiempaan selvitykseen¹¹³, sen perusteella luontoarvo-käsitteeseen voitaisiin lukea vain YVAL 2 §:n 1 b)-kohta. Sillä luonto-sanalla oikeustieteessä tarkoitetaan yleensä eräänlaista alkuperäistä ja koskematonta luontoa, joka sijaitsee rakennetun ympäristön tai kulttuuriympäristön ulkopuolella. Tämän perusteella YVAL 2 §:n 1 a)- ja 1 c)- kohdat voidaan rajata luontoarvo-käsitteen ulkopuolelle. Toisaalta esimerkiksi vaikutukset ihmisten viihtyvyyteen voitaisiin lukea luonnonarvoiksi. Esimerkiksi Pärnänen selvityksessään sisällyttää luontoarvon määritelmään marjastuksen, koska se on osa virkistyskäytön luontoarvoa.¹¹⁴ Tässä tutkielmassa rajaan kuitenkin luontoarvon käsitettä niin, että keskityn ainoastaan YVAL 2 §:n b)- kohtaan ja en ota huomioon ihmisten viihtyvyyttä ja rakennettua ympäristöä.

YVAL:ssa luontoarvoilla on siis merkitystä harkintavaiheessa, kun arvioidaan YVAL 4 §:n mukaisesti sovelletaanko hankkeeseen YVA-menettelyä. Kun hankkeeseen on päätetty soveltaa YVA-menettelyä ja YVA-menettelyä suunnitellaan on otettava huomioon YVAL 7 §, jossa ohjataan arvioinnin suositeltavaa ajankohtaa.¹¹⁵ Tässäkin vaiheessa luontoarvoilla on osansa. Lisäksi YVAA 9 §:n arviointiohjelmassa ja YVAA 10 §:n arviointiselostuksessa luontoarvot on otettava huomioon.¹¹⁶ Myös YVA-menettelyn päättymisvaiheessa luontoarvot ovat arvioinnin kohteena, kun yhteysviranomainen antaa YVAL 12 §:n mukaan lausunnon arviointiselostuksesta ja sen riittäväydestä.

¹¹³ Ks. kappale 3.1.

¹¹⁴ Pärnänen 2012, s.11.

¹¹⁵ YVAL 7 §:n mukaan hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä tämän lain mukaisessa arviointimenettelyssä ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään *ympäristövaikutusten* [kurs.kirj.] kannalta olennaisiin toimiin. Arviointi on kuitenkin suoritettava viimeistään ennen 13 §:ssä tarkoitettua päätöksen tekoa.

¹¹⁶ Esimerkiksi YVAA 10 §:n mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisissa määrin selvitys ympäristöstä.

YVAL 2 §:n 1 b)-kohtaa tarkasteltaessa tarkemmin voidaan lainkohdasta poimia sanat maaperä, vesi, ilma, ilmasto, kasvillisuus, eliöt ja luonnon monimuotoisuus. Hankkeen ympäristövaikutuksien arvioiminen luonnonarvoihin kuteen veteen on ilmaisuna selkeä. Lisäksi sanat vesi, ilma, ilmasto, kasvillisuus ja eliöt ovat ainakin ensilukemalta merkityksiltään ymmärrettäviä. Luonnon monimuotoisuus on kuitenkin sana, joka herättää kysymyksiä. Minkälaisena käsitteenä luonnon monimuotoisuus voidaan ymmärtää?

Luonnon monimuotoisuus voidaan erottaa määritelmällisesti biologisesta monimuotoisuudesta. Luonnon monimuotoisuus sisältää paitsi elävän myös elottoman luonnon, kun taas biologinen monimuotoisuus käsittää vain eliöt ja elävän luonnon. Biologisen ja luonnon monimuotoisuuden käsitteiden välillä ei ole kuitenkaan selkeää merkityseroa, koska ekosysteemin kautta biologinen monimuotoisuus koskettaa myös elotonta luontoa.¹¹⁷ Luonnon monimuotoisuudesta voidaan käyttää myös käsitteitä biodiversiteetti ja elonkirjo. Biodiversiteetti voi sisältää lajien monimuotoisuutta ja perinnöllistä monimuotoisuutta. Sekä lajeista koostuvien eliöyhteisöjen monimuotoisuutta, joka puolestaan on vuorovaikutuksessa elottoman luonnon kanssa muodostaen ekosysteemejä.¹¹⁸ Hallituksen esityksen¹¹⁹ mukaan PL 20 §:n 1 momentissa luonnon monimuotoisuus ilmaisu koostuu eläin- ja kasvikunnan geneettisestä rikkaudesta sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokkaasta suojelemisesta.

YVA-direktiivin 3 artiklan mukaan YVA:lla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset muun muassa ihmisiin, eläimiin ja kasveihin sekä maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan. YVA-direktiivissä ei mainita luonnon monimuotoisuutta. Suomi on kuitenkin maininnut luonnon monimuotoisuuden YVAL:ssa. Hallituksen esityksessä¹²⁰ mainitaan, että Suomi on sitoutunut erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten Rion sopimukseen.¹²¹ Rion sopimus edellyttääkin ympäristövaikutusten arviointeja sellaisten hankkeiden yhteydessä, jotka uhkaavat luonnon monimuotoisuutta.¹²² Eduskunta hyväksyi sopimuksen ja se tuli Suomessa voimaan asetuksella vuonna 1994.

¹¹⁷ Kokko 2003, s. 13.

¹¹⁸ Salo ym. 2007, s.3, 66.

¹¹⁹ HE 309/1993.

¹²⁰ HE 319/1993.

¹²¹ Rion sopimus eli Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Biological Diversity, CBD), Rio de Janeiro 5.6.1992, SopS n:o 78/1994

¹²² Salo ym. 2007. s. 198.

Rion sopimuksessa biologisella monimuotoisuudella puolestaan tarkoitetaan kaikkiin, kuten manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta ja tähän lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus.¹²³ Rion sopimus on keskeinen peruste sille, että oikeuden syvärakenteessa voidaan väittää olevan piirteitä, jotka ilmentävät luonnon itseisarvoisuutta, ekologista oikeudenmukaisuutta ja luontoa kunnioittavaa etiikkaa.¹²⁴ Hallituksen esityksessä¹²⁵ mainitaan siis Suomen sitoutuminen Rion sopimukseen. YVAL ei kuitenkaan koske välittömästi luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavan päätöksenteon sisältöä, joka jää aina muun lainsäädännön varaan. YVAL kuitenkin lukee ympäristövaikutuksen käsitteen alaan muun ohella, (välilliset ja välittömät) vaikutukset maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, sekä näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen. Tämän nimenomaisen maininnan vuoksi säännös näyttää luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta asianmukaiselta. Olennaista on myös, että miten hyvin ja kattavasti monimuotoisuusnäkökohdat on sisällytetty vaikutustarkasteluun. Tästä riippuen YVA-menettelyllä voi olla välillisesti huomattavaakin merkitystä myös monimuotoisuuden huomioonottamisen kannalta.¹²⁶

Luonnon monimuotoisuuteen liittyy käsite ekosysteemipalvelut, jotka on luonnon tuottamia palveluita. Ekosysteemipalvelut ovat ekosysteemin eri tasoilla tapahtuvien toimintojen tuottamia suoria tai välillisiä hyötyjä ihmiselle tai muulle ekosysteemille. Esimerkiksi ekosysteemin toiminnoista sateesta ja auringonvalosta koituu eri vaiheiden jälkeen lopputuloksena ihmiselle tärkeitä hyötyjä, kuten juomavesi. Luonnon monimuotoisuus on riippuvainen ekosysteemipalveluista. Jos ekosysteemipalvelut heikkenevät, johtaa se heikkenevään luonnon monimuotoisuuteen. Vastaavasti lajisto ja sen monimuotoisuus tuottaa ekosysteemipalveluita. Luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut ovat siis vuorovaikutuksessa toisiinsa.¹²⁷

Natura-arvioinnissa ei mainita luonnon monimuotoisuutta, vaan sana luonnonarvot. Arviointi on tehtävä jos hanke heikentää Natura 2000-alueen luonnonarvoja.¹²⁸ Arviointivelvollisuutta on harkittava nimenomaan niiden luontotyyppien ja niiden lajien

¹²³ Asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 78/1994.

¹²⁴ Määttä 2001, s. 315.

¹²⁵ HE 319/1993.

¹²⁶ Kangas ym. 1997, s.62.

¹²⁷ Hiedanpää ym. 2010, s.11-12, 20-21.

¹²⁸ LSL 65 §.

elinympäristön kannalta, joiden vuoksi alue on otettu tai tarkoitus ottaa Natura 2000-verkostoon.¹²⁹ Luontoarvoina siis pidetään Natura 2000-verkoston luontotyypppejä ja lajeja. YVAL:ssa puolestaan ei siis kirjaimellisesti mainita luontoarvoja. Kuitenkin YVAL:n luonnonarvoina voidaan pitää vettä, maaperää, ilmaa, ilmastoa, kasvillisuutta, eliöitä ja luonnon monimuotoisuutta.

YVAL ei määrittele luonnonarvoja sen tarkemmin kuin YVAL 2 §:n 1 b)-kohdassa on esitetty. YVVL:n mukaisina luonnonarvoina voidaan siis pitää YVAL 2 §:n 1 b)-kohdassa mainittuja maaperää, vettä, ilmaa, ilmastoa, kasvillisuutta, eliöitä sekä luonnon monimuotoisuutta. Lisäksi YVAL:ssa luonnon monimuotoisuus käsitettä ei ole tarkasti määritelty, vaikkakin hallituksen esityksessä mainitaan Suomen sitoutuminen Rion sopimukseen. YVAL:n luonnon monimuotoisuuden voidaan katsoa käsittävän siis vähintään Rion sopimuksessa määritellyn biologisen monimuotoisuuden. YVAL luonnonarvot näyttäytyvät yleisimpinä, kuin Natura-arvioinnin luonnonarvot. YVAL:ssa ei esimerkiksi ole määritelty tiettyjä lajeja, joihin kohdistuneet ympäristövaikutukset olisi arvioitava. Toisin kuin Natura-arvioinnin perusteena oli Natura 2000-alueen verkostoon kuuluvien luonnonarvojen heikkeneminen.

4. YVA-MENETTELY JA LUONTOARVOT

4.1 YVA-menettely ja luontoarvot

4.1.1 Luontoarvojen rooli YVA-menettelyssä

Niin kuin edellä olevan selvityksen perusteella tuli esille, tarkastelen YVA-menettelyn luontoarvoja pääosin ympäristö-käsitteen kautta. YVAL:ssa ei ole ilmaistu luontoarvon käsitettä, vaan ympäristö-käsite, mutta YVAL:n ympäristö-käsite sisältää luontoarvon käsitteen.

Ympäristö-käsite ilmenee esimerkiksi YVAL 7 §:n 1 momentissa, jossa ilmaistaan ajankohta, jolloin hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä. Pykälän 1 momentin mukaan vaikutukset on selvitettävä ennen kuin ryhdytään hankkeen toteuttamiseksi ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin. YVA-menettely on kuitenkin viimeistään tehtävä YVAL 7 §:n 2 momentin mukaan ennen 13 §:ssä tarkoitettua päätöksente-

¹²⁹ HE 79/1996.

koa.¹³⁰ Hallituksen esityksessä¹³¹ valaistaan sanan *toimi* merkitystä. Sen mukaan hankkeen toteuttamisen kannalta olennaisina toimina pidettäisiin erityisesti sellaisia toimia, joiden vuoksi ympäristöä on vaikea palauttaa ennalleen. Lisäksi YVA- menettely olisi toteuttava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta ympäristövaikutuksia koskeva tieto olisi käytettävissä tehtäessä hanketta koskevia viranomaispäätöksiä. YVAL 7 §:ssä ympäristö ja sen kautta luontoarvot otetaan huomioon tavalla, joka korostaa ennakkoivia toimia haitallisten ympäristövaikutusten estämiseksi.

Tähän liittyy aiemmin tutkielmassa esille tullut ennalta ehkäisevä periaate, joka pyrki nimenomaan etukäteen ehkäisemään tai ainakin vähintään minimoimaan hankkeen todennäköisiä haitallisia ympäristövaikutuksia.¹³² Tapauskohtaisesti on kuitenkin arvioitava, ovatko toimet niin oleellisia, että niiden vuoksi ympäristöä ei voida palauttaa ennalleen. Tämän perusteella ennen YVA-menettelyn aloittamista voidaan tehdä toimia, jonka johdosta ympäristö voidaan vielä palauttaa ennalleen. Kaikki toimet eivät ole siis kiellettyjä. Ennalta ehkäisevän periaatteen valossa on kuitenkin huolehdittava, että jos joitakin toimia tehdään ennen YVA-menettelyn aloittamista, niin on ainakin minimoitava hankkeen todennäköiset haitalliset ympäristövaikutukset.

Hallituksen esityksessä¹³³ korostetaan arvioinnin tekemistä myös mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi YVAL 8 §:ssä mainitaan, että ympäristövaikutusten arviointiohjelma (YVA-ohjelma) on toimitettava yhteysviranomaiselle suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen. YVA-menettely pyrkii toteuttamaan myös tässä kohtaa ennalta ehkäisevän periaatteen tavoitetta, koska arvioinnin varhaista vaihetta korostetaan.¹³⁴ Säännöksen muotoilu on kuitenkin väljä ja kilpailullisten syiden vuoksi varhainen arviointi ei kuitenkaan aina toteudu. Tämä voi merkitä sitä, että YVA-menettelyn ajoitukseen ei voida puuttua oikeudellisin keinoin, kunhan arviointi tehdään viimeistään 13 §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa.¹³⁵ YVAL 7 § ja YVAL 8 § pyrkivät siis ottamaan ennaltaehkäisevästi huomioon hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset ja tätä kautta myös vaikutukset luonnonarvoihin. Tässä kohtaa on puhuttava kuitenkin pyrkimyksestä, koska ei ole olemassa oi-

¹³⁰ YVAL 13 §:ssä tarkoitetaan muun muassa lupapäätöksentekoa. Pykälän mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon.

¹³¹ HE 319/1993.

¹³² Kokko 2007, s.18.

¹³³ HE 319/1993.

¹³⁴ Kuusiniemi ym. 2001, kappale: Ympäristönkäytön suunnittelu.

¹³⁵ Pölönen 2007, s. 48-49.

keudellisia keinoja, joilla voitaisiin varmistaa arvioinnin varhaisen ajankohdan tavoitteen täyttymistä.

Puolestaan YVAA 9 §:ssä ja YVAA 10 §:ssä on ilmaistu kaikki ne tiedot, jotka on esitettävä tarpeellisessa määrin arviointiohjelma-vaiheen 9 §:n arviointiohjelmassa ja arviointiselostus-vaiheen 10 §:n arviointiselostuksessa. YVAA 9 §:n 4 kohdan mukaan arviointiohjelmassa on luontoarvojen näkökulmasta esitettävä kuvaus ympäristöstä, tiedot ympäristövaikutuksia koskevista laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista.¹³⁶ YVAA 10 §:n 1 kohdan mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä YVAA 9 §:n tiedot tarkistettuina. Lisäksi luontoarvojen näkökulmasta arviointiselostuksessa on esitettävä YVAA 10 §:n 5 kohdan mukaan tarpeellisissa määrin selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöönnettomuuksista ja niiden seurauksista. Sekä saman pykälän 7 kohdan mukaan on esitettävä ehdotus toimiksi, joilla ehkäistään ja rajoitetaan haitallisia ympäristövaikutuksia. Näille arviointiohjelman- ja selostuksen asiakirjojen sisältöä määrittäville säännöksille on ominaista joustavuus. YVAA 11 ja 12 §:ien¹³⁷ sanamuodot *tarpeellisissa määrin* ilmentävät hankkeiden tapauskohtaisuutta. Vaikutusselvityksien ei tarvitse olla kaikissa hankkeissa täsmälleen saman laajuisia.¹³⁸ Yhteysviranomaisen on siis tapauskohtaisesti ratkaistava, että milloin luontoarvoista on esitetty tietoja tarpeellisissa määrin.

Luontoarvojen roolia YVA-menettelyssä voidaan pohtia myös LSL:n kautta, jolla suojellaan tiettyjä luonnonsuojeluarvoja. Esimerkiksi LSL 47 §:ssä säädetään lajien esiintymispaikkojen suojelusta.¹³⁹ YVAL:ssa ei kuitenkaan mainita erikseen LSL:kia. Muissa ympäristönkäyttölajeissa on puolestaan viittauksia LSL:iin, joiden mukaan lain nojalla tehtävä päätös ei saa olla luonnonsuojelulain vastainen. Lupaviranomaisen on siis

¹³⁶ YVAA 9 § sisältää 7 kohtaa, joista on esitettävä tietoja. Esimerkiksi esitettävä 2) kohdan mukaan hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton.

¹³⁷ Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 268/1999 (Vanha YVAA) kumottu valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arvioinnista (713/2006): jossa vastaavat pykälät ovat 9 ja 10.

¹³⁸ Pölönen 2005, s.1

¹³⁹ LSL 47§:n 1 ja 2 momentti: Asetuksella voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuhto on ilmeinen. Ympäristöministeriön on tarvittaessa laadittava ohjelma erityisesti suojeltavan lajin kannan tai kantojen elvyttämiseksi.

Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.

oltava selvillä hankkeen vaikutusalueella olevista LSL:n suojelemista luonnonarvoista ja niihin kohdistuvista vaikutuksista.¹⁴⁰ Esimerkiksi ympäristönkäyttöä koskevassa viranomaispäätöksenteossa on selvitettävä suunnitellun hankkeen vaikutusalueella olevat suojellut luontoarvot ja suunnitellusta hankkeesta niille aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Kun taas Natura-arvioinnissa Natura 2000-verkoston perusteena oleviin luonnonarvoihin kohdistuvat haitalliset vaikutukset on selvitettävä LSL 10 luvun perusteella.¹⁴¹

YVA-menettelyssä puolestaan luontoarvojen selvittäminen ja niihin kohdistuvien haitallisten vaikutusten arvioiminen perustuu tapauskohtaiseen arviointiin ja YVAA 9 §:n ja 10 §:n asiakirjojen yleispiirteisiin selvityksiin, joiden perusteena ovat säännökset eivät sisällä viittaussäännöksiä LSL:iin. LSL 6 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on kuitenkin edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Tällöin myös YVA-menettelyssä LSL:n säännökset ovat velvoittavia, vaikka sitä ei erikseen YVAL:ssa mainitakaan. Myös *Suvantola* on todennut, että vaikka johonkin ympäristönkäyttölakiin ei ole sisällytetty viittaussäännöstä LSL:kiin, sen nojalla ei voida sallia LSL:n säännösten vastaiseen toimintaan ryhtymistä.¹⁴² Yhteysviranomaisen on siis esimerkiksi huolehdittava, että suunnitellun hankkeen alueella elävät uhanalaiset lajien esiintymispaikat on otettu huomioon YVA:n selvityksissä ja asiakirjoissa.

Myös lupaviranomainen huolehtii erityisesti aineellisen lainsäädännön perusteella, että suunnitellussa hankkeessa otetaan huomioon myös LSL:n säännökset ja määräykset. Aiemmin tutkielmassa ilmeni, että hankkeen YVA-menettelyn jälkeen LSL:n viittaussäännöksiä esiintyy muissa laeissa eli niissä tapauksissa, kun hankkeelle tarvitaan tietty lupa, kuten luvanvaraisissa vesitaloushankkeissa.¹⁴³ Vesilain (VL 587/2011) 2 §:n 2 momentissa mainitaan, että tätä lakia sovellettaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa (1096/1996) säädetään tai määrätään.

YVA-menettelyssä on otettava huomioon myös hallintolain (HL 434/2003) 31 §:n yleinen selvittämisvelvollisuus, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi

¹⁴⁰ Suvantola 2006, s.258.

¹⁴¹ Suvantola 2006, s.280.

¹⁴² Suvantola 2006, s.272.

¹⁴³ VL 3 luvussa säädetään luvanvaraisista vesitaloushankkeista. Esimerkiksi VL 3 §:ssä säädetään aina luvanvaraisista vesitaloushankkeista, kuten pykälän 6 kohdan mukaan vesivoimalaitoksen rakentaminen edellyttää aina lupaviranomaisen luvan.

tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. YVA-menettelyssä ei tosin tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tai ratkaisuja, joten yhteysviranomainen ei kirjaimellisesti ratkaise asioita YVA-menettelyssä. Yhteysviranomainen kuitenkin ohjaa menettelyä, joten HL 31 §:n 1 momentin selvittämisvelvollisuuden voidaan katsoa ainakin antavan suuntaa yhteysviranomaisen työlle. Luontoarvojen näkökulmasta HL 31 §: 1 momentti on kuitenkin hyvin yleinen säännös, joka on suunnattu yleisesti hallinnollisiin toimiin. Siitä huolimatta, että HL 31 §:n 1 momentti ohjaa viranomaisen työtä yleisesti, voidaan sen pitkällä tähtäimellä tarkoittavan myös, että YVA-menettelyssä luontoarvotkin on selvitettävä riittävästi ja asianmukaisesti. Ainakin HL 31 §:n 1 momentin mukainen velvollisuus kytkeytyy vahvasti aineelliseen lainsäädäntöön ja erityisesti luvanmyöntämis- ja suunnitelman hyväksymisedellytyksiin.¹⁴⁴

Tässä tutkielmassa ja yleensäkin YVA-menettelyä arvioitaessa tulee useasti ilmi huomioit, kuten että se ei ole päätöksentekomenettely ja YVA-lainsäädännön säännökset ovat joustavia. Päätöksenteon puuttuminen tulee esille myös silloin, kun arvioidaan YVA-menettelyä luontoarvojen turvaamismekanismina. YVA:n puutteena luontoarvojen turvaajana on nimenomaan, että se ei ole päätöksentekomenettely.¹⁴⁵ Lisäksi YVAL:n säännökset ovat yleispiirteisiä.¹⁴⁶ Myös YVAA on erityisesti menettelyn sisältövaatimusten osalta väljästi muotoiltu. Kuten aiemmin tutkielmassa tuli tarkemmin esille, että esimerkiksi YVAA 10 §:ssä mainitaan, että arviointiselostuksessa on esitettävä asetuksessa mainittuja tietoja, arvioita ja selvitystä *tarpeellisin määrin* [kurs. kirj.].¹⁴⁷ Kyseisiin YVA-menettelyn joustavien säännöksiä tulkintaan on olemassa kuitenkin apua.

Joustava sääntely täsmentyy lainsoveltamisessa usein erilaisten lakia täydentävien aineistojen avulla. Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudessa täsmentyminen tapahtuu usein erilaisten ohjeiden, oppaiden, selvitysten, kartoitusten, inventointien ja standardisointien avulla. Kyseisten aineistojen oikeudellinen velvoittavuus ei aina perustu lakiin, mutta niillä voi olla kuitenkin niiden sisältönsä vuoksi merkitystä lainsoveltamisessa. Tällaista

¹⁴⁴ Suvantola 2006, s. 257.

¹⁴⁵ Ekroos & Warsta 2012, s.72.

¹⁴⁶ Esimerkiksi YVAL 1 §:n tavoitesäännös näyttäytyy yleispiirteisenä. Pykälän mukaan lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Toinen esimerkki on YVAL:n yleispiirteisestä ja joustavasta luonteesta on YVAL 12 §, jonka mukaan yhteysviranomainen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen *riittävydestä* [kurs.kirj.].

¹⁴⁷ Pölönen 2007, s.10, 21–22.

lakiin perustumatonta aineistoa kutsutaan soft law-aineistoksi.¹⁴⁸ Myös YVA-menettelyä varten on laadittu soft law-aineistoa. Esimerkiksi ympäristöministeriö on julkaissut Internet-sivuillaan YVA-tukiaineistoa. Aineisto on kirjoitettu yhteysviranomaisen näkökulmasta, mutta se on julkaistu myös YVA:an osallistuvien muiden osapuolten käyttöön. Tukiaineisto on tarkoitettu suositukseksi hyväksi käytännöksi.¹⁴⁹

Ympäristöministeriön ohjeita tarkastelemalla nimenomaan luontoarvojen näkökulmasta voidaan löytää seuraavanlaisia suosituksia. Ohjeissa esimerkiksi otetaan esille, että yhteysviranomaisen on lausunnoissaan otettava huomioon YVAA 9 §:n ja YVAA 10 §:n sisällöt, johon kuuluu myös luontoon liittyviä tietoja. Lisäksi ohjeena on, että arviointiohjelmalausunnossa yhteysviranomaisen arvioidessa vaikutusten merkittävyyttä, vaikutusten merkittävyyden perusteina voidaan käyttää ympäristön nykytilannetta ja kehityssuuntia. Lisäksi arviointiperusteina voidaan käyttää tavoitteita ja normeja, kuten suojeltuja luontotyyppisiä tai lajeja ja suojeluohjelmia. Arviointiohjelman tarkistuslistassa on mainittu tarkistuskohteita, kuten: Ovatko ympäristöä koskevat tiedot riittäviä? Onko suunnitellut selvitykset (ml. ympäristön tilaa koskevat uudet selvitykset) kohdennettu oikein ja perustellusti merkittäviin vaikutuksiin?

Ohjeissa otetaan esille, että ympäristön nykytilanteen kuvauksen ja selvityksen lähtökohtana on YVAL 2 §:n vaikutuskäsite.¹⁵⁰ Ohjeissa annetaan esimerkkejä luonnon nykytilannetiedoista, jotka on tarpeellisia hankkeen sijainnista ja vaikutuksista riippuen. Esimerkiksi vesien kohdalla tiedot pohjavesialueista voivat olla tarpeellisia. Kasvillisuuden kohdalla mainitaan esimerkkeinä muun muassa alueen kasvillisuus, uhanalaiset lajit, Natura 2000-kohteet ja muut monimuotoisuuden kannalta tärkeät kohteet. Eläimistöä mainitaan esimerkkeinä muun muassa alueen lajisto, uhanalaiset lajit, lintuvedet ja muut linnustokohteet.

Ympäristöministeriön ohjeissa annetaan luontoarvojen näkökulmasta useita esimerkkejä tarpeellisista luontoon liittyvistä tiedoista, joita arviointiohjelmalausunnossa ja arvi-

¹⁴⁸ Karhu & Määttä 2010, s.68.

¹⁴⁹ Ks. www.ymparisto.fi/default.asp?node=14140&lan=fi.

¹⁵⁰ YVAL 2 § on käsitelty tutkielman kappaleessa 3.4 Luontoarvo-käsite YVAL:ssa. YVAL 2 §:n 1 kohdan mukaan YVAL:ssa ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella: a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä e) a-d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

oientiselostuslausunnossa olisi hyvä ottaa huomioon. Ohjeissa kuitenkin korostetaan tapauskohtaista arviointia. Hankkeen sijainnista ja vaikutuksista riippuu, mitä tietoja luontoon liittyen yhteysviranomaisen olisi suositeltavaa vaatia. Yhteysviranomaisen on ympäristöministeriön ohjeiden mukaan kuitenkin otettava lähtökohdaksi YVAL 2 §:n vaikutuskäsite. Tällöin on huolehdittava, että jo aiemmin tutkielmassa esille tulleet YVAL 2 §:n 1 b) kohdan luonnonarvotkin on otettu huomioon. Aiemman tulkinnan perusteella YVAL 2 §:n 1 b) kohdan luonnonarvot näyttäytyvät yleisinä. YVA-tukiaineiston tarkastelun jälkeen YVA-menettelyn luontoarvot näyttäytyvät yleisinä myös ympäristöministeriön YVA-tukiaineistossa ja siellä korostetaan tapauskohtaisuutta esimerkiksi esittämällä tietoja luonnonarvoista esimerkein.

Edellä olevan selvityksen perusteella luontoarvoilla on rooli YVA-menettelyssä esimerkiksi YVAA 9 §:n ja YVAA 10 §:n sisältövaatimuksissa sekä ympäristöministeriön ohjeissa. YVA-menettelyn säännökset ja ohjeet ovat kuitenkin joustavia ja yleispiirteisiä. Lisäksi niissä korostetaan YVA-menettelyn tapauskohtaisuutta, joten luontoarvot näyttäytyvät yleisinä YVA-menettelyssä. Minkälaisen roolin luontoarvot YVA-menettelyssä kulloinkin saavat, riippuu suunnitellusta hankkeesta. Yhteysviranomaisen on jokaisessa yksittäisessä suunnitellussa hankkeessa ”ohjattava luontoarvojen roolia” YVAL:n joustavan ”käsikirjoituksen”, suunnitellun hankkeen ja sen alueen perusteella, johon hanketta suunnitellaan sijoitettavan. Yhteysviranomaiselle jää toisin sanoen paljon ohjausvaltaa sen suhteen, että minkälaista luontoselvitystä vaaditaan yksittäisessä YVA-menettelyssä. Tätä kautta luontoarvojen rooli muovautuu tietynlaiseksi YVA-menettelyssä.

YVA-lainsäädännön, hallituksen esityksen, oikeuskirjallisuuden ja YVA-tukiaineiston perusteella YVA-menettelyn luonnonarvojen roolia voidaan pitää yleisenä. YVA-menettelyn luontoarvojen roolin tarkempaa määrittelyä ei voida tehdä, ennen kuin tarkastellaan yksittäistä YVA-menettelyn hanketta. Tällöinkin voidaan puhua vain yhdestä esimerkistä, millaiseksi luontoarvojen rooli yksittäisessä YVA-menettelyssä määräytyy. Yhteysviranomaisella on siis kirjaimellisesti ohjaajan paikka ”YVA-näytelmässä”. Ainoastaan yksi ”rooli” eli suunniteltu hanke ja ”käsikirjoitus” eli yleispiirteiset YVA-lainsäädännön säännökset on etukäteen valittu.

4.1.2 Esimerkkitapaus

Tässä kappaleessa tarkastelen Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuiston YVA-menettelyä, jonka perusteella selviää minkälaiseksi luontoarvojen rooli määräytyy tässä yksittäisessä YVA-menettelyssä. Valitsin kyseisen hankkeen, koska YVA-menettely on siinä tehty esimerkillisesti luontoarvojen näkökulmasta. Esimerkiksi yhteysviranomaisen lausunnossa on mainittu, että linnuston laskentalinjoja voidaan pitää hyvin riittävänä, jopa esimerkillisinä.¹⁵¹ Minkälaisia luontoarvoihin liittyviä tietoja on esitetty arviointiselostuksessa ja mitä yhteysviranomainen on lausunut arviointiselostuksessa? Mitä YVAL 2 §:n 1 b)-kohdan luonnonarvot on otettu huomioon YVA-menettelyssä?

YVAL 2 §:n 1 b)-kohdan edellyttämiä tietoja on tarkasteltu hankkeessa seuraavalla tavalla. YVA-menettelyssä on selvitetty vaikutuksia lintujen osalta lähinnä 200 metrin säteellä voimaloista. Kasvillisuuteen ja luontotyypeihin sekä eläimistöön aiheutuvia vaikutuksia on tarkasteltu alueilla, joilla rakennetaan. Tarkastelussa on erityisesti huomioitu luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat kohteet. YVA-selostuksen mukaan vaikutusten arviointi on kohdennettu hankkeessa ennalta arvioiden merkittävimpiin vaikutustyypeihin. YVA-menettelyn aikana on tehty erillisselvitykset kuten linnustonselvitykset ja luontotyyppi- ja kasvillisuus selvitys.

Arvioinnin painopiste on ollut maisemaan, ihmisiin, porotalouteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin lisäksi, linnustoon kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa.¹⁵² Luonnonarvojen näkökulmasta tässä YVA-menettelyssä on keskitytty siis erityisesti linnustoon, kasvillisuuteen, luontotyypeihin ja luonnon monimuotoisuuteen sekä näistä neljästä luontoarvoista eniten painotettu linnustoon kohdistuvia vaikutuksia. Kuitenkin YVAL 2 §:n 1 b)-kohdan kaikki osa-alueet on otettu selvityksessä huomioon.¹⁵³

Luontoarvoilla voidaan sanoa olevan tässä YVA-menettelyssä suhteellisen suuri rooli, koska YVA-menettelyn yksi painoalueista on ollut linnustoon kohdistuvien vaikutusten arviointi. Koko YVA-menettelystä yhteysviranomainen ilmaisee lausunnossaan, että

¹⁵¹ Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuisto, Sodankylä, Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Yhteysviranomaisen lausunto 2012, s. 13.

¹⁵² Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuistohanke, Sodankylä, Ympäristövaikutusten arviointiselostus, Lapin vesitutkimus Oy kesäkuu 2012, s. 23-24.

¹⁵³ Ks. Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuistohanke, Sodankylä, Ympäristövaikutusten arviointiselostus, Lapin vesitutkimus Oy kesäkuu 2012, s. 102-104: Vaikutukset maa- ja kallioperään, s. 131-134: Vaikutukset suojelualueisiin, s. 135-143: Vaikutukset pinta- ja pohjavesiin ja s.144-145: Ilmastovai-
kutukset.

kokonaisuutena arviointi on laadittu asianmukaisesti ja YVAL:n tarkoittamalla tavalla. Linnustosta tehdyistä selvityksistä mainitaan muun muassa, että linnusto se on selvitetty oikea-aikaisesti ja oikeilla menetelmillä. Metson ja teeren soidinpaikkaselvitystä yhteysviranomaisen pitää hyvänä selvityksenä. Lisäksi pesimälinnustaselvitys on laadittu asiantuntevasti ja on riittävä.¹⁵⁴ Tuulivoimapuiston YVA-menettelyn hankkeessa tehdyssä erillisessä linnustaselvitykseen kuului myös uhanalaisten petolintujen tarkkailut, joiden tuloksista on laadittu erillinen raportti viranomaiskäyttöön. Erillisen linnustonselvityksen mukaan selvitysalueen sisäisessä vertailussa Tuore Kulvakkoselällä havaittiin linjalaskennoissa tai muissa yhteyksissä eniten puiden koloissa pesiviä lintuja (pöllöt, tikat, tiaiset, siepot ja leppälintu)...Selvityksen mukaan kololintujen määrä kuvastaa jollain tavalla metsäalueen luonnon arvoa.¹⁵⁵

YVA-selostuksessa arvioitiin myös vaikutuksia linnustoon. Sen mukaan muun muassa Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulivoimapuiston voidaan olettaa aiheuttavan alle yhden törmäyksen /vuosi/voimala, koska esimerkiksi pesimälintujen pesimäpaikat eivät sijoitu pääsääntöisesti suunniteltujen voimaloiden läheisyyteen.¹⁵⁶

Tässä YVA-menettelyssä luontoarvot on otettu huomioon kokonaisvaltaisesti YVAL säädösten edellyttämällä tavalla, mutta on tehty myös lisäselvityksiä ja painotettu linnustonselvityksiä. Tässä tapauksessa luontoarvoilla oli iso rooli YVA-menettelyssä ja luontoarvojen roolin voidaan nähdä muotoutuvan erityisesti ”lintupainotteiseksi”.

4.2 YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin sidonnaisuus

4.2.1 YVA-menettely ja Natura-arviointi

LSL 65 §:n 1 momentin mukaan Natura-arviointi voidaan tehdä osana YVA-menettelyä.¹⁵⁷ YVAL:ssa ei mainita suoraan tästä mahdollisuudesta. YVAL 3 §:ssä mainitaan kuitenkin, että tätä lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen

¹⁵⁴ Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuisto, Sodankylä, Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Yhteysviranomaisen lausunto 2012, s. 12-14.

¹⁵⁵ Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuistohankkeen linnustonselvitys 2011, s.1, 22.

¹⁵⁶ Joukhaisselän ja Tuore Kulvakkoselän tuulipuistohanke, Sodankylä, Ympäristövaikutusten arviointiselostus, Lapin vesitutkimus Oy kesäkuu 2012, s.124.

¹⁵⁷ LSL 65 §:n 1 momentissa ilmaistaan muun muassa: Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä.

mahdollisuuksien mukaan tässä laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. Hallituksen esityksen perusteella Natura-arvioinnin tekeminen osana YVA-menettelyä voidaan katsoa olevan ensisijainen keino toimittaa Natura-arviointi. Siinä mainitaan, että mikäli hankkeeseen on sovellettava YVAL:ia, Natura-arviointi tulee hoidetuksi sitä kautta. Jos YVAL ei tule sovellettavaksi, on tehtävä LSL:n edellyttämä arviointi.¹⁵⁸ Tämän perusteella Natura-arviointi olisi lähtökohtaisesti tehtävä YVA-menettelyn yhteydessä, mikäli YVAL:ia tullaan soveltamaan hankkeeseen. LSL 65 §:n sanamuotoa on kuitenkin muutettu. Aiemmin LSL:n sanamuoto viittasi yhdessä hallituksen esityksen kanssa siihen, että Natura-arviointi *tehdään* YVA-velvollisten hankkeiden osalta YVA-menettelyssä.¹⁵⁹ Muutettu LSL 65 §:n 1 momentin sanamuoto on kuitenkin seuraavanlainen:

”Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi *voidaan* tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä.”

Säännöksen sanamuodon perusteella Natura-arvioinnin voi tehdä vaihtoehtoisesti osana YVA-menettelyä tai erikseen. Hankkeelle ja yhteysviranomaiselle annetaan valinnanmahdollisuus, eikä lain sanamuoto velvoita tai edes kehota tekemään Natura-arviointia ensisijaisesti osana YVA-menettelyä. Myös Pölönen on tulkinnut LSL:n sanamuodon niin, että Natura-arviointi on *mahdollista* tehdä YVA-menettelyn yhteydessä. Tällainen sanamuoto ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivätkö Natura 2000-alueiden valinnan perusteena olevat luonnonarvot sisältyisi YVA-lainsäädännön edellyttämiin selvityksiin. Hankkeen vaikutukset Natura-alueen valinnan perusteena oleville luonnonarvoille tulee siis lähtökohtaisesti ottaa huomioon jo YVA-menettelyvaiheessa.¹⁶⁰ Ympäristöministeriön oppaassa¹⁶¹ myös ohjeistetaan, että Natura-arviointi *voidaan* tehdä osana YVA-menettelyä. Huomionarvoista on oppaan maininta siitä, että YVA-menettely ei voi kuitenkaan korvata Natura-arviointia.¹⁶²

Seuraavaksi käyn läpi sitä vaihtoehtoa, jossa Natura-arviointi tehdään osana YVA-menettelyä. Samalla ilmenee, että miten tällainen toteutus on tehtävä. Hallituksen esi-

¹⁵⁸ HE 79/1996.

¹⁵⁹ Pölönen 2007, s.152.

¹⁶⁰ Pölönen 2007, s. 152.

¹⁶¹ Söderman, Tarja 2003. Ympäristöopas luontoselvityksien ja luontovaikutuksien arvioinnista – kaavoituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa.

¹⁶² Söderman 2003, s. 38.

tyksessä¹⁶³ verrataan Natura-arviointia YVA-menettelyyn. Sen mukaan Natura-arvioinnilla ei tarkoiteta samaa kuin tiettyihin muotoihin ja menettelytapoihin sidotulla YVA-menettelyllä. Natura-arviointi voisi olla huomattavasti kevyempi. Arviointi olisi kuitenkin tehtävä asianmukaisella tavalla, joka tarkoittaa muun muassa sitä, että hankkeen tai suunnitelman vaikutukset luonnonsuojelualueeseen arvioidaan hyväksyttävällä menetelmällä. Lisäksi tuloksien on käytävä selvästi ilmi asiakirjoista. LSL 65 §:n 1 momentissa mainitaankin nimenomaan, että Natura-arvioinnissa on *asianmukaisella* [kurs.kirj.] tavalla arvioitava hankkeen vaikutukset.¹⁶⁴

Edellä mainittu Natura-arvioinnin asianmukaisuusvaatimuksen voi siis toteuttaa osana YVA-menettelyä. Tällöin Natura-arviointiraportin on oltava kuitenkin erillinen YVA-selostuksesta erottuva osa ja siitä on pyydettävä erikseen alueelliselta ympäristökeskuksesta¹⁶⁵ LSL 65 §:n tarkoittama lausunto.¹⁶⁶ Lausuntoa Natura-arvioinnista pyydetään siis ELY-keskuksesta, joka toimii myös yhteysviranomaisena YVA-menettelyssä. Samalla viranomaisella on siis virkatehtävä kummassakin arviointimenettelyssä. Arviointimenettelyiden lausuntojen antamisessa on otettava huomioon seuraavia huomioita, jos Natura-arviointi tehdään osana YVA-menettelyä.

ELY-keskus voi antaa lausuntonsa Natura-arvioinnista samanaikaisesti, kun se antaa YVA-yhteysviranomaisena lausuntonsa YVA-selostuksesta. LSL 65 §:n 2 momentin mukaan se on velvollinen antamaan Natura-lausuntonsa kuitenkin vasta sitten, kun hankkeeseen haetaan lupaa tai hyväksymistä.¹⁶⁷ Jos lausunto Natura-arvioinnista annetaan samanaikaisesti kuin lausunto YVA-selostuksesta, ei ole kuitenkaan suositeltavaa sisällyttää Natura-lausuntoa osaksi YVA-yhteysviranomaisen lausuntoa YVA-selostuksesta, vaan kummastakin annetaan erillinen lausunto.¹⁶⁸ Oppaassa korostetaan, että vaikka Natura-arviointi voidaan tehdä osana YVA-menettelyä, arvioinnit ja niistä tehdyt lausunnot on kuitenkin selkeästi erotettava toisistaan. Oppaassa tätä perustellaan muun muassa sillä, että usein YVA-selostuksen ja Natura-arvioinnin tarkkuustaso poik-

¹⁶³ HE 79/1996.

¹⁶⁴ HE 79/1996.

¹⁶⁵ 1.1.2010 alueellisten ympäristökeskusten tehtävät ovat siirtyneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY). Opas on vuodelta 2003, joten tekstissä puhutaan alueellisista ympäristökeskuksista. Tutkielman tekstissä puhun kuitenkin jatkossa ELY-keskuksesta.

¹⁶⁶ Söderman 2003, s. 38.

¹⁶⁷ LSL 65 §:n 2 momentti: Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta ja siltä jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on itse hankkeen toteuttaja, lausunnon antaa sen sijasta ympäristöministeriö. Lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.

¹⁶⁸ Söderman 2003, s. 39.

keaa huomattavasti toisistaan ja asioiden eri tasoinen tarkastelu on vaikeaa samassa lausunnossa. Lisäksi lausuntojen määräajat ovat erilaiset.¹⁶⁹

Natura-arviointi ja YVA on siis selkeästi erotettava toisistaan sekä lausunnot voidaan antaa eri aikaan. Näiden elementtien lisäksi YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin välille tehdään eroa luonnonarvojen näkökulmasta. YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin luonnonarvot eroavat toisistaan, joka on jo aiemmissa kappaleissa lyhyesti tuotu esille. Seuraavissa tarkastelen kuitenkin tarkemmin YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin luonnonarvoja.

Natura-arvioinnin laatimisvelvollisuuden kannalta merkitystä on vain niillä Natura 2000-verkostoon kuuluvan alueen luonnonarvoilla, jotka ovat olleet alueen valinnan perusteena. Muut alueen luonnonarvot ovat tältä kannalta merkityksettömiä. Keskeisessä asemassa on jokaisesta verkostoon ilmoitetusta tai ehdotetusta alueesta laadittu tietolomake, jossa on lueteltu alueella esiintyvät lajit ja luontotyytit. Nämä lajit ja luontotyytit on eroteltu direktiivien tarkoittamiin lajeihin ja luontotyyppisiin. SPA- tai SCI-alueen osalta otetaan huomioon ainoastaan ne lajit, jotka on ilmoitettu kyseisen alueen valinnan perusteena tietolomakkeessa. Eli lomakkeessa olevat muut tiedot eivät ole oikeudellisesti relevantteja. Siinä tapauksessa, että kyseessä on SPA- että SCI-alue, otetaan huomioon vaikutukset molempiin direktiivien tarkoittamiin lajeihin, mutta ei esimerkiksi muihin tietolomakkeessa lueteltuihin, kansallisesti suojeltuihin lajeihin.¹⁷⁰

Natura-arvioinnin luonnonarvot, joihin hankkeen vaikutuksia arvioidaan on siis tarkkaan määriteltä. Luontoarvojen tarkasta määrittelystä huolimatta, tulkinnanvaraisuutta löytyy kuitenkin seuraavasta Natura-arvioinnin pykälästä. Nimittäin LSL 65 §:n 1 momentin mukaan arviointikynnys ylittyy jos hanke tai suunnitelma todennäköisesti *merkittävästi* heikentää luonnonarvoja.¹⁷¹ Merkittävyys on nimenomaan käsitteenä joustava, joka asettuu vähäisen ja huomattavan väliin.¹⁷²

¹⁶⁹ Söderman 2003, s. 39-40. LSL 65 §: Lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeistään *kuuden kuukauden* kuluessa. YVAL 12 §: Yhteysviranomaisella on annettava lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävyydestä. Lausunto on annettava hankkeesta vastaavalle *kahden kuukauden kuluessa* lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä.

¹⁷⁰ Suvantola & Similä 2011, s. 220-221.

¹⁷¹ LSL 65 §:n 1 momentissa asia ilmaistaan seuraavasti: Jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000-verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset.

¹⁷² Suvantola & Similä 2011, s.226.

YVA-menettelyssä puolestaan edellytetään laajasti luonnonarvoihin kohdistuvien haittavaikutusten selvittämistä ja arvioimista.¹⁷³ YVAL:n arviointivelvollisuus ei edellytä, että vaikutusten kohteena olevat luonnonarvot olisivat LSL:lla suojattuja, vaan arvioinnissa on otettava huomioon luonnonarvot ja luonnon monimuotoisuus yleisesti.¹⁷⁴ Natura-arvioinnin on sisällöltään suppeampi, koska se on rajoitettu koskemaan vaikutuksia sen kannalta, miten ne kohdistuvat niihin luonnonarvoihin, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkostoon.¹⁷⁵ Kuitenkaan YVAL:n ja YVAA:n säännösten sanamuotojen yleispiirteisyydestä ja ympäristövaikutus-käsitteen kokonaisvaltaisuudesta ei seuraa, että YVA-selvityksiksi riittäisivät yleispiirteiset selvitykset. Eri lakien mukaisten selvitysten yhteensovittamisperiaatteen¹⁷⁶ ja arviointiasiakirjojen sisältövaatimusten¹⁷⁷ valossa menettelyssä voidaan tilanteesta riippuen edellyttää, että YVA-selvitykset käsittävät vähintään yhtä yksityiskohtaista tietoa ja kattavaa tietoa luonnonarvoihin kohdistuvista vaikutuksista kuin Natura-arvioinnissa edellytetään.¹⁷⁸ YVA-menettelyssä luontoarvoihin kohdistuvat vaikutukset on siis selvittävä laajasti ja yksityiskohtaisestikin. Tämä tulee ilmi esimerkiksi tutkielman kappaleessa 4.1.2 Esimerkkitapaus. Siinä hankkeen luontoarvot selvitettiin laajasti, mutta yksityiskohtaisempaa selvitystä kohdennettiin tiettyihin luontoarvoihin.

Ympäristöministeriön oppaassa nähdään kuitenkin selvä ero nimenomaan Natura-arvioinnin ja YVA-menettelyn vaikutusarviointien tarkkuudessa. Oppaan mukaan YVA-menettelyssä tehtävät luontoselvitykset ja vaikutusarviointit eivät ole tarkkuustasoltaan yleensä sellaisia, että ne riittäisivät Natura-arviointiin, vaan luontotyyppi- ja lajikohtainen vaikutusarviointi on tehtävä erikseen. Lisäksi jos YVA-menettelyssä ei ole mahdollista arvioida tarpeeksi yksityiskohtaisesti vaikutuksia luontotyypeihin tai lajeihin, Natura-arviointia tulee tarkentaa myöhemmässä suunnitteluvaiheessa.¹⁷⁹ Toisaalta myös Pölönen toteaa, että on selvää, ettei LSL:n kannalta riittävää selvitystä voida aina tehdä YVAL:n mukaisessa menettelyssä. YVA-vaiheessa kun hanke ei ole välttämättä vielä niin täsmäntynyt ja alueellisesti kohdentunut, jotta arviointia olisi mahdollista tai

¹⁷³ Suvantola & Similä 2011, s.211. Lisäksi ks. tutkielman kappale 3.2 Luontoarvon- käsite YVAL:ssa ja kappale 4.1 YVA-menettely ja luontoarvot.

¹⁷⁴ Suvantola 2006, s. 266.

¹⁷⁵ Pölönen 2007, s.151.

¹⁷⁶ YVAL 3 §:ssä mainitaan, että tätä lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan tässä laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset.

¹⁷⁷ YVAL 10 §, YVAA 9 ja 10 §.

¹⁷⁸ Pölönen 2007, s.153.

¹⁷⁹ Söderman 2003, s. 38-39.

perusteltua tehdä LSL:n edellyttämällä tarkkuudella.¹⁸⁰ YVA-menettely ja Natura-arviointi eivät siis aina osu ajallisesti hyvin yhteen, jolloin Natura-arviointia tulee tarkentaa myöhemmin, vaikka Natura-arvioinnin luonnonarvoja olisi jo otettu huomioon YVA-menettelyssä.

Edellä olevan selvityksen perusteella voidaan kysyä, että mitä hyötyä on tehdä Natura-arviointi osana YVA-menettelyä? Ensinnäkin Natura-arviointi oli selkeästi erotettava YVA-menettelyssä tehdyistä arvioinneista. Toiseksi arvioinneissa luontoarvoille annetaan erillä tavalla painoarvoa. Kolmanneksi Natura-arviointia on joissain tapauksissa tarkennettava vielä myöhemmin, joten ajallisesti Natura-arviointi voidaan tehdä loppuun eri vaiheessa kuin YVA-menettely.

Arviointien yhdistämisen hyöty ilmenee esimerkiksi yleisön osallistumismahdollisuuksien kohdalla. Yleisön mahdollisuudet osallistua ovat parhaimmat silloin, kun Natura-arviointiin kuuluvat vaikutukset arvioidaan YVA-menettelyssä. Silloin menettelyyn voivat osallistua eri viranomaiset sekä ne kansalaiset ja yhteisöt, joiden oloihin tai etuihin hanke tai suunnitelma saattaa vaikuttaa.¹⁸¹ Lisäksi selvintä on tehdä varsinainen Natura-arviointi luontotyypeittäin ja lajeittain YVA-menettelyn yhteydessä siitä vaihtoehdosta/niistä vaihtoehdoista, joiden vaikutusalueella on Natura-alue.¹⁸² LSL:iin ei ole laitettu vaihtoehtotarkastelua koskevaa selvitysvaatimusta.¹⁸³ Vaihtoehtojen puuttumisen Natura-arvioinnista saattaa heikentää arvioinnin asianmukaisuutta. Hankkeesta vastaavan on harkittava toimivaltaisen viranomaisen kanssa, edellyttääkö Natura-arviointi vaihtoehtojen selvittämistä. Jos Natura-arviointi tehdään osana YVA-menettelyä vaihtoehtotarkastelu kuuluu keskeisenä osana arvioinnin sisältövaatimuksiin.¹⁸⁴

Arviointien yhdistämisen hyöty on myös siis siinä, että luontoarvojen konkreettinen selvittäminen on selkeämpää ja samalla voidaan tarkastella erilaisia vaihtoehtoja myös Natura-arvioinnin osalta. Natura-arvioinnin tekeminen osana YVA-menettelyä on nimenomaan hyväksyttävä menetelmä toteuttaa Natura-arvioinnin asianmukaisuus. Hallituksen esityksen¹⁸⁵ mukaan Natura-arvioinnin asianmukaisuus voidaan toteuttaa muun

¹⁸⁰ Pölönen 2007, s.153.

¹⁸¹ Kokko 2003, s. 194.

¹⁸² Söderman 2003, s. 39.

¹⁸³ Pölönen 2007, s. 154.

¹⁸⁴ Kokko 2003, s. 213-214.

¹⁸⁵ HE 79/1996.

muassa sillä, että hankkeen tai suunnitelman vaikutukset luonnonsuojelualueeseen arvioidaan hyväksyttävällä menetelmällä, ja että tulokset käyvät selvästi ilmi asiakirjoista.

YVA-menettely ja Natura-arvioinnit voivat myös yksistään edistää jommankumman arviointimenettelyn käynnistymistä. YVA-menettelyn kautta voidaan saada tietoa Natura-arvioinnin tarpeesta.¹⁸⁶ Lisäksi vastavuoroisesti Natura 2000-alueiden suojeluarvot saattavat osaltaan edistää YVA-menettelyn käynnistymistä.¹⁸⁷

4.2.2 Käytännöt

Käyn läpi kaksi esimerkkiä hankkeista, joissa Natura-arviointi on tehty osana YVA-menettelyä.

Tarkastelen ensimmäistä tapausta edellisessä kappaleessa käytyjen asioiden perusteella eli kiinnitän huomiota seuraaviin asiakointiin: Onko Natura-arviointi selkeästi erotettu YVA-menettelyssä tehdyistä arvioinneista, minkälaisia luontoarvoja on otettu huomioon YVA:n näkökulmasta ja Natura-arvioinnin näkökulmasta sekä miten YVA ja Natura-arviointi on toteutettu aikataulullisesti. Lisäksi tuon esille, että miten Natura-arvioinnin asianmukaisuusvaatimus on toteutettu. Toisessa tapauksessa tuon esille yhden yhteysviranomaisen lausunnon, jonka kautta ilmenee, että YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin luonnonarvojen välille on tehtävä ero.

Ensimmäiseksi käyn läpi Pyöriäsuon turvetuotantoalueen YVA-menettelyä. Hankealue sijaitsee Ranuan lähellä sijaitsevalla Pyöriäsuolla ja Kuivajoen vesistöalueella. Kuivajoen sivujoista huomattavin on Kivijoki, jonne Pyöriäsuon puhdistetut kuivatusvedet johdetaan Heinijoen kautta. Tämän alueen lounaspuolella on Litokairan Natura-alue, josta osa kuuluu myös soidensuojeluohjelmaan. Lisäksi Kivijoki ja osa Heinijoesta kuuluvat Natura- ja soidensuojelualueisiin. Luontoarvojen näkökulmasta YVA-menettelyssä tarkasteltiin hankkeen vaikutuksia kasvillisuuteen ja eläimistöön sekä pinta- ja pohjavesiin.¹⁸⁸ Natura-arvioinnin näkökulmasta luontodirektiivin mukaisia luontotyyppejä Litokairan Natura-alueella edustavat esimerkiksi aapasuot, boreaaliset luonnonmetsät, keidassuot ja puustoiset suot. Lintudirektiivin mukaisen liitteen I kuuluvista lajeista

¹⁸⁶ Pölönen 2007, s. 154.

¹⁸⁷ Kokko 2003, s. 182.

¹⁸⁸ Pyöriäsuon turvetuotantoalue, ympäristövaikutusten arviointiohjelma 2009, s. 2, 4.

tavataan esimerkiksi helmipöllö, laulujoutsen ja metso. Luontodirektiivin liitteen II mukaisia nisäkkäitä alueella ovat karhu ja susi.¹⁸⁹

Yhteysviranomaisen suosittelee arviointiohjelmasta antamassaan lausunnossa hanketta tekemään Natura-arvioinnin osana YVA-menettelyä. Yhteysviranomaisen perustelee tätä sillä, että tällöin ELY-keskus voi antaa lausuntonsa yhtä aikaa sekä YVA-selostuksesta että Natura-arvioinnista. Lisäksi yhdistämisen etuna on hankkeen kaikkien vaikutusten esittäminen yhtä aikaa. Yhteysviranomaisen mukaan otettaessa huomioon myös Natura 2000-alueiden heikentämiskiello¹⁹⁰, myös luontoarvot tulisivat arvioiduksi ja vaihtoehtoitain vertailluksi kokonaisvaltaisesti.¹⁹¹ Etuna Natura-arvioinnin tekemisen osana YVA-menettelyä nähdään siis aikataululliset syyt ja Natura-luontoarvojen arvioiminen tehokkaasti vaihtoehtovertailun kautta.

Yhteysviranomaisen antoi Pyöriäsuon tapauksessa erikseen lausunnon tehdystä Natura-arvioinnista ja YVAL 12 §:n mukaisen lausunnon arviointiselostuksesta. YVAL 12 §:n lausunnossa ei käsitelty hankkeen vaikutuksia Natura-alueiden luonnonarvoihin.¹⁹² YVA-selostuksessa kiinnitettiin huomiota kokonaisvaltaisesti luonnonarvoihin, mutta erityisesti tehtiin selvitystä suokasvillisuudesta ja linnustosta. Esimerkiksi hankkeen erillisessä linnustaselvityksessä selvitettiin Pyöriäsuon pesivän linnuston lajikoostumus ja parimääriä. Laskennoissa huomioitiin erityisesti uhanalaisten ja Suomen erityisvas-
tuulajien esiintyminen. Laskennoissa mukana oli myös EU:n lintudirektiivin liitteen I lajit.¹⁹³ YVA-menettelyssä selvitettiin siis samalla Natura-arviointiin kuuluvia luontoarvoja. Erillisessä linnustaselvityksessä ja YVA-selostuksessa Natura-arviointiin kuuluvat luonnonarvot oli kuitenkin selkeästi erotettu YVA-selostukseen liittyvistä tiedoista.

Yhteysviranomaisen antoi lausunnon arviointiselostuksesta 31.7.2012 ja Natura-arvioinnista erillisen lausunnon 28.9.2012, joten aikataulullisesti YVAL 12 §:n mukainen lausunto ja Natura-lausunto ajoittuivat melkein samaan aikaan. Yhteysviranomaisen

¹⁸⁹ Ks. tarkemmin Litokairan Natura-alueen luontotyypeistä, lintudirektiivin lajeista ja luontodirektiivin nisäkkäistä: Pyöriäsuon turvetuotantoalue, ympäristövaikutusten arviointiohjelma 2009, s. 21.

¹⁹⁰ Heikentämiskielolla tarkoitetaan LSL 66 §:n 1 momenttia, jossa todetaan: Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkostoon.

¹⁹¹ Yhteysviranomaisen lausunto Pyöriäsuon turvetuotantoalueen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta 22.9.2009, s. 14.

¹⁹² Yhteysviranomaisen lausunto Pyöriäsuon turvetuotantoalueen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta 31.7.2012, s. 18.

¹⁹³ Pyöriäsuon linnustaselvitys 12.10.2009, s. 1.

mukaan arvioinnin asianmukaisuus on toteutunut. Hyväksyttäväksi menetelmiksi on katsottu muun muassa maastokäynnit alueella ja arvioinnin perustietoina käytetty ympäristöhallinnon Hertta-tietokanta. Lisäksi arvioinnissa on tarkasteltu suunnitellun turvetuotantoalueen kahden erilaisen vesiensuojeluratkaisun vaikutuksia luontotyypeihin. Tulokset eivät kuitenkaan kaikilta osin ole riittäviä. Muun muassa Natura-arvioinnissa ei ole lainkaan käsitelty siihen liittyviä epävarmuustekijöitä. Kaiken kaikkiaan Natura-arviointi antaa kuitenkin riittävät tiedot arvioida hankkeen vaikutukset Litokairan suojeluarvoihin.¹⁹⁴

Kevitsan kaivoksen laajennuksen YVA-menettelyssä tehtiin myös Natura-arviointi osana YVA-menettelyä. LSL:n 65 §:n mukainen lausunto on annettu erikseen. Luontoarvojen näkökulmasta voidaan kiinnittää huomiota Kevitsan tapauksessa seuraavaan asiakohtaan, jonka yhteysviranomainen otti esille YVA-selostuksessa antamassa lausunnossaan. Nimittäin hankkeen vaikutusalueella sijaitsee Koitelaisenkairan luonnonpuistoniminen (KLO 120005) suojeluohjelma-alue, joka sisältyy valtioneuvoston periaatepäätökseen kansallis- ja luonnonpuistojen kehittämisohjelmasta (24.2.1978). Tämä ohjelma-alue on valtion hallinnassa, mutta aluetta ei ole perustettu luonnonsuojelualueeksi. Kuitenkin LSL 9 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa suojelun tarkoituksen.¹⁹⁵

Hanke on suojeluohjelma-alueelle aiheutuvien vaikutusten osalta esittänyt ympäristövaikutusten arvioinnissaan samat vaikutukset kuin Natura-arvioinnissa huomioimatta sitä, että Natura-arvioinnin arviointivelvollisuus koskee vain niitä lajeja ja luontotyypejä, jotka on ilmoitettu EU-komissiolle alueen suojeluperusteeksi. Kaivoshankkeen vaikutusalueella esiintyy kuitenkin myös sellaisia lajeja, jotka eivät esiinny luonto- ja lintudirektiivin liitteissä tai niitä ei ole mainittu alueen tietolomakkeessa. Luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueelle aiheutuvia vaikutuksia pitää siten tarkastella laajalaisemmin kuin Natura-alueelle aiheutuvia vaikutuksia, jolloin huomioitavaksi tulevat myös sellaiset luonnonsuojelulliset arvot, joita ei voida käsitellä Natura-arvioinnin yhteydessä, kuten esimerkiksi erämaisuus. Vaikutukset ovat siten merkittävämpiä kuin

¹⁹⁴ Luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen lausunto Pyöriäsuon turvetuotantohankkeen Natura-arvioinnista 28.9.2012, s. 3, 4-5.

¹⁹⁵ LSL 9 §:n 2 momentin, mukaan ELY-keskus voi kuitenkin myöntää luvan poiketa 1 momentissa tarkoitettusta rajoituksesta, jos suojelun tarkoitus ei mainittavasti vaarannu.

arvioinnissa on esitetty.¹⁹⁶ Tämä on yksi esimerkki jo kappaleessa 4.2.1 esille tulleista tulkinnoista, joiden mukaan YVA-menettelyssä luontoarvot pitää selvittää laajasti ja yleisesti verrattuna Natura-arviointiin. Tällöin voidaan selvittää sellaisia luontoarvoja, joita Natura-arvioinnissa ei vaadita selvittämään. Tapaus on myös esimerkki siitä, että jos Natura-arviointi tehdään osana YVA-menettelyä on kiinnitettävä huomiota arviointien eroihin ja vaatimuksiin jo luontoarvojen selvittämisvaiheessa. On siis tehtävä selkeä ero YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin luonnonarvoihin, vaikka arvioinnit yhdistettäisiin.

4.3 YVA-selostuksen riittävyys ja luontoarvot

4.3.1 YVA-selostuksen riittävyyden arvioiminen

YVAL:ssa riittävyys-käsite esiintyy muun muassa seuraavissa lainkohdissa. YVAL 6 §:n 1 momentissa mainitaan:

”Yhteysviranomaisen eli ELY-keskus tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta hankkeeseen YVAL:n 6 §:n mukaisesti viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun ELY on saanut hankkeesta *riittävät* [kurs. kirj.] tiedot.”

Lisäksi YVAL 12 §:ssä mainitaan:

”Arviointimenettely päättyy siihen, kun yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen *riittävydestä*.”

Yhteysviranomaisen on arvioitava, onko selostus riittävä vai ei. YVAL 10 § huomioon ottaen yhteysviranomaisen tulee arvioida selostuksen riittävyyttä vertaamalla arviointiselostusta arviointiohjelmaan ja siitä annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon sekä YVAA 10 §:ssä arviointiselostukselle asetettuihin sisältövaatimuksiin.¹⁹⁷ Arviointiselostukseen liittyvä yhteysviranomaisen lausunto ei kuitenkaan sido päättäviä viranomaisia. Lupaharkinnan edellytykset määräytyvät edelleen kunkin sektorilain, esimerkiksi YSL:n perusteella, eivätkä YVA:n tulosten perusteella.¹⁹⁸

YVAL 13 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen ei saa kuitenkaan myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon.

¹⁹⁶ Yhteysviranomaisen lausunto FQM Kevitsa Mining Oy:n Kevitsan kaivoksen laajennuksen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta 28.7.2011, s. 5, 33-34.

¹⁹⁷ Pölönen 2007, s. 188. YVAL 10 §:n 1 momentissa säädetään: Hankkeesta vastaava selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta sekä laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen.

¹⁹⁸ Hollo 2004, s. 140.

Lisäksi YVAL 13 §:n 2 momentissa ilmaistaan arviointiselostuksen huomioonottamisvelvoite. Sen mukaan hanketta koskevasta päätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Luontoarvojen näkökulmasta säännökset YVA-selostuksesta ja sen huomioon ottamisesta päätösharkinnassa ovat omiaan tuomaan luontoarvot avoimesti osaksi päätöksentekoa. Niiden heikentäminen on hankkeessa tai suunnitelmassa kyettävä perustelemaan.¹⁹⁹

Jos hanke edellyttää esimerkiksi YSL 28 §:n mukaista ympäristölupaa, YVAL:n mukaisten selvitysten ja arvioinnin riittävyys arvioidaan aineellisen lainsäädännön lupaedellytysten perusteella.²⁰⁰ Tässä kohtaa on kuitenkin otettava huomioon, että YVA-menettelyn sisältövaatimuksia ei voida kuitenkaan arvioida ainoastaan sektorilakien mukaisista selvitysvelvollisuuksista käsin. YVA-lainsäädäntö kun edellyttää yleensä lupapäätöstä koskeviin lakeihin nähden laajempaa selvitystä hankkeen eri vaikutuksista ja vaihtoehtoista.²⁰¹

Lupaviranomainen ei kuitenkaan aina ota huomioon YVAL 13 §:n 2 momentin huomioonottamisvelvoitetta, joka tekee yhteysviranomaisen työstä niin sanotusti turhaa työtä. Ympäristöministeriön tekemien analyysien perusteella on todettu, että osassa hankkeita YVA-menettelyssä tehtyjä selvityksiä ei ollut mainittu ympäristölupapäätöksissä lainkaan tai niitä oli selostettu hyvin yleisesti. Osassa hankkeissa taas YVA:aan liittyviä selvityksiä oli hyödynnetty kattavasti.²⁰² Tarkemmin kuvailtuna ympäristöministeriön selvityksessä mainittiin muun muassa, että lupaviranomainen oli todennut, ettei YVA-menettelyn rooli esimerkiksi YSL:n mukaisessa lupapäätöksenteossa ollut kovin suuri. Hankkeesta vastaava hakee lupaa ja lupa on myönnettävä, vaikka jokin muu vaihtoehto olisi osoittautunut arvioinnissa ympäristöllisesti paremmaksi. Oleellisemmaksi on koettu se, että YSL:n mukaiset luvanmyöntämisedellytykset täyttyvät. Toinen lupaviranomainen puolestaan totesi, että YVA tuottaa hyvää aineistoa lupahakemukseen, mutta sen huomioon ottaminen on epämääräistä. Sillä yleensä kirjoitetaan vain ympäripyöreästi, että YVA on otettu huomioon päätöksestä ilmenevästi, mutta päätöksestä ei ilmene tarkemmin miten arviointi on vaikuttanut.²⁰³

¹⁹⁹ Kuusiniemi 2001, s. 215.

²⁰⁰ Suvantola 2006, s. 280.

²⁰¹ Pölönen 2007, s. 189.

²⁰² Ympäristönsuojelulain uudistamisen linjauksista 12.5.2011, s.16.

²⁰³ Jantunen & Hokkanen 2010, s. 64.

Edellä olevan YVA-menettelyn ja lupamenettelyn välillä ilmenevästä heikosta yhteydestä huolimatta, yhteysviranomainen on kuitenkin se viranomainen, joka nimenomaan arvioi YVA-selostuksen riittävyyden. Yhteysviranomainen arvioidessa YVAL 10 §:n mukaista arviointiselostusta, se voi kiinnittää huomiota seuraaviin asiakohtiin. Hallituksen esityksessä²⁰⁴ mainitaan YVAL 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että arviointiselostuksen olisi oltava havainnollinen ja yleistajuinen. Lisäksi pykälän 2 mukaan arviointiselostuksen sisällöstä säädetään tarkemmin asetuksella.²⁰⁵ Yhteysviranomainen voi siis arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa kiinnittää esimerkiksi huomiota YVAA 10 §:n sisältövaatimukseen ja arviointiselostuksen havainnollisuuteen sekä yleistajuuteen.

Hallituksen esityksen²⁰⁶ 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmaistaan selostuksen riittävyyden arvioimisesta seuraavaa. Yhteysviranomaisen tulisi lausunnossaan ottaa kantaa arviointiselostuksen ja arviointimenettelyn riittävyyteen ja laatuun ympäristövaikutusten kannalta. Hallituksen esityksen perusteella ei siis riitä pelkkä kannanotto arviointiselostuksen ja arviointimenettelyn riittävyyteen, vaan myös laatuun on kiinnitettävä huomiota. Euroopan unionin tasolla laatuun ei kuitenkaan panosteta toivotulla tavalla. YVA-direktiivi on implementoitu kaikissa EU:n jäsenmaissa, mutta niin 85/337 YVA-direktiivin ja uuden kodifoidun version 97/11 YVA-direktiivin täytäntöönpanoissa oli huomattavia myöhästymisiä. Lisäksi ongelmia on ilmennyt erityisesti YVA-menettelyiden huonossa laadussa. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että YVA-direktiivi ei velvoita todella tutkimaan hankkeen eri vaihtoehtoja, vaan YVA-direktiivin mukaan riittää eri vaihtoehtojen tietojen esittäminen.²⁰⁷

Joissakin jäsenvaltioissa vaihtoehtojen arviointi on keskeistä YVA-menettelyssä, mutta toisissa jäsenvaltioissa vaihtoehtojen arviointi vaikuttaa puutteellisemmalta kuin mitä se voisi olla. Esimerkiksi hankkeen toteuttamatta jättämistä (”nollavaihtoehto”) ei ole pakko arvioida kaikissa valtioissa.²⁰⁸ Suomen YVAA:ssa pelkkä vaihtoehtojen tietojen esittäminen ei täytä arviointiselostuksen laatuvaatimuksia, vaan vaihtoehtoja täytyy tutkia monella eri tavalla. Esimerkiksi YVAA 10 §:n 5 kohdassa vaaditaan selvitys ympä-

²⁰⁴ HE 319/1993.

²⁰⁵ YVAA 10 §:n sisältövaatimuksia on käyty tarkemmin läpi tutkielman kappaleessa 4.1.1.

²⁰⁶ HE 319/1993.

²⁰⁷ Krämer 2011, s. 156-157. YVA-direktiivin (97/11/EY) 5 artiklan 3 kohdan mukaan hankkeesta vastaavan toimittamissa tiedoissa on oltava muun ohella selostus hankkeesta vastaavan tutkimista tärkeimmistä vaihtoehtoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset.

²⁰⁸ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, s. 71-72.

ristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöönnettomuuksista ja niiden seurauksista.

Yhteysviranomainen on ohjattava ja valvottava YVA-menettelyä siten, että laatuvaatimukset toteutuisivat. Ympäristöministeriö on antanut omat ohjeensa arviointiselostuksen riittävyysarviointiin ja on todennut, että yhteysviranomaisen YVA:n laadulle asettama vaatimustaso kiteytyy kannanottoon arviointiselostuksen riittävydestä. Ohjeiden mukaan arviointiselostuksen kriteereitä on neljä. Ensinnäkin arviointiselostuksen lainmukaisuus on kriteerinä, jolloin on tarkastettava, onko vaikutukset selvitetty YVAL 10 §:n mukaisesti arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta. Onko esitetty kaikki YVAA 9 §:ssä ja YVAA 10 §:ssä esitetyt asiat. Toiseksi arviointiselostuksen riittävyttä arvioitaessa on tarkistettava, onko merkittävät vaikutukset pätevästi selvitetty ja kolmanneksi onko olennaisia vaihtoehtoja tasapuolisesti tarkasteltu. Neljänneksi on tarkastettava arviointiselostuksen informatiivisuutta. Eli onko arviointiselostus havainnollinen ja ymmärrettävä? Onko informaatio esitetty niin, että vaihtoehtojen keskinäinen vertailu on mahdollista? Saavatko eri osapuolet riittävästi informaatiota arviointiselostuksesta sekä muodostuuko asiasta riittävä kokonaiskuva.²⁰⁹ Ympäristöministeriön ohjeissa painottuu vaihtoehtotarkastelun tärkeys ja tietojen selvittämisen kokonaisvaltaisuus. Lisäksi kaikki sisältövaatimukset on selvitettävä.

Ympäristöministeriön ohjeet menevät kuitenkin soft law-oikeuslähteiden kategoriaan hallinnollisena ohjeena ja oppaana. Soft law-oikeuslähde voidaan nähdä tehottomana oikeussitovuuden kannalta. Niin kuin aiemmin tutkielmassa tuli esille, soft law on muodollisesti ei-velvoittavaa, tietoisesti tuotettua, asetettua oikeutta. Toisaalta soft law-aineistossa voi olla myös etuja, sillä soft law-oikeuslähteissä joustavien normien tulkinat voidaan kiinnittää *oikeuden sisäisiin*, kontrolloitavissa oleviin argumentteihin. Vaihtoehto olisi, että päätöksentekijä perustaisi ratkaisunsa oikeuden ulkoisiin premisseihin, esimerkiksi vain omaan tietoonsa ja arvostuksiinsa. Tämä taas lisäisi päätösten sattu-manvaraisuutta. Soft law-aineistojen avulla voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöjä ja parantaa päätösten ennustettavuutta.²¹⁰ Ympäristöministeriön Internet-sivuilla esillä oleva YVA-tukiaineisto riittävyysarvioinnin ja luontoarvojen roolin näkökulmasta näyttävät yleispiirteisinä. Ohjeissa annetaan kuitenkin konkreettisia esimerkkejä asi-

²⁰⁹ Arviointiselostuksen riittävyys. Ympäristöministeriö. 8.10.2007, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=88960&lan=fi>. 25.1.2013.

²¹⁰ Määttä 2005, s. 274-275.

oista, joihin voidaan kiinnittää huomiota. Esimerkiksi luontoarvojen näkökulmasta annetaan esimerkkejä eläimistöä, joita voidaan selvittää YVA-menettelyä varten, kuten voidaan vaatia tietoja uhanalaisista lajeista ja kalojen kutupaikoista.²¹¹ Kuitenkin ohjeissa korostuu tapauskohtaisuus, jolloin viimekädessä yhteysviranomaisen huolehtii suunnitellun hankkeen ja sen alueen perusteella siitä, minkälaisia selvityksiä vaaditaan. Riittävyyden arvioinnin ohjeissa annetaan selkeästi neljä kriteeriä, joiden kautta yhteysviranomaisen voi arvioida arviointiselostuksen riittävyyttä. Ohjeissa ei kuitenkaan täsmennetä esimerkiksi sitä, että mitä tarkoittaa kolmannen kriteerin kohdalla merkittävien vaikutuksien *pätevä* [kurs.kirj.] selvittäminen. Kaiken kaikkiaan YVA:n tukiaineisto vaikuttaa YVA:n riittävyyden arvioinnin ja luontoarvojen selvittämisen kohdalla yleispiirteiseltä, mutta kuitenkin osittain havainnolliselta. Tällainen YVA-tukiaineisto voi toimia ainakin jonkinlaisena muistilistana yhteysviranomaiselle, jotta kaikki asiakohdat tulee tarkastelluksi.

Luontoarvojen osalta on kuitenkin laadittu yleispiirteisten ohjeiden lisäksi havainnollista ja käytännönläheistä tukiaineistoa.²¹² Aineistossa esimerkiksi annetaan esimerkkejä yleisimmistä luontovaikutusten arvioinnin puutteista.²¹³ Tässä tukiaineistossa kuitenkin mainitaan, että yksiselitteistä vastausta selvitysten ja vaikutusarvioinnin riittävyydestä ei pyritä tarjoamaan, sillä luontoselvitystarpeet ja luontovaikutusarviointitarpeet ovat aina tapauskohtaisia. Ne kun ovat riippuvaisia kustakin hankkeesta tai suunnitelmasta ja sen vaikutusalueen luonnonoloista.²¹⁴ YVA-tukiaineistossa oleellista on siis laaditut esimerkit, joiden avulla voidaan tapauskohtaisesti ohjata YVA-menettelyä. Esimerkkien olisi oltava mahdollisimman havainnollisia ja konkreettisia, jotta niistä saataisiin mahdollisimman suuri hyöty. YVA-tukiaineistoa voisi havainnollistaa myös esimerkiksi sillä, että annettaisiin yksi käytännöllinen ja konkreettinen tapausesimerkki YVA-menettelystä. Tapausesimerkissä voitaisiin luontoarvojen näkökulmasta erityisesti esittää, että minkälaisia luontoarvoja voidaan vaatia selvitettäväksi ja millä menetelmillä. Sekä miten tehtyjä luontoselvityksiä voidaan tarkastella arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa.

²¹¹ Selvitys ympäristöstä. Ympäristöministeriö. 8.10.2007, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=88985&lan=fi>. 20.2.2013.

²¹² Ks. Söderman, Tarja. Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi – kaavoituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa. Suomen ympäristökeskus 2003.

²¹³ Söderman 2003, s. 52. Esimerkiksi puutteista on esitetty muun muassa, että vaikutusten arviointi keskittyy lajitasolle ja lajeista arvioidaan usein vain helposti tutkittavia ryhmiä tai suojeltuja lajeja. Luonnon monimuotoisuuden rakenteellisten ja toiminnallisten piirteiden kuten populaatioiden koon ja elinvoimaisuuden tarkastelu puuttuu.

²¹⁴ Söderman 2003, s. 8.

4.3.2 Riittävyys YVA:sta valitettaessa ja valitusoikeus

YVA-selostuksesta koskevista lausunnoista ja muista selostuksista koskevista toimenpiteistä hankkeesta vastaavakaan ei saa valittaa erikseen, vaan enintään kunkin lupa-asian yhteydessä.²¹⁵ YVAL 17 §:ssä säädetään:

”Sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus valittaa 4 §:ssä tarkoitettua hanketta koskevasta muun lain mukaisen lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen toteuttamisen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä sillä perusteella, että tässä laissa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti.

Se, jolla muutoin on oikeus hakea päätökseen valittamalla muutosta, voi valituksessaan vedota siihen, ettei arviointimenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti.”

Jos kyse on sellaisesta tilanteesta, että hanke ei vaadi lupaa tai siihen verrattavaa muuta hyväksyntää, YVA-velvollisuuden täyttämiseen voidaan YVAL 18 §:n mukaan velvoittaa uhkasakolla tehostetulla hallintopakolla tai määräyksellä, niin että toiminta on keskeytettävä.²¹⁶

Ennen 1.9.2006 tullutta lakimuutosta YVAL 17 §:ssä mainittua valitusperustetta puutteellisuuden perusteella ei ollut. Taustalla lakimuutokseen olivat seuraavat käänteet. Aluksi Århusin yleissopimuksen²¹⁷ johdosta YVA-direktiiviä muutettiin direktiivillä 2003/35/EY. Sen myötä YVA-direktiiviin sisällytettiin muutoksenhakuartikla eli 10 a artikla. Aikaisemmin YVA-direktiivissä ei ollut muutoksenhakua koskevaa säännöstä. Muutoksenhakuartiklassa edellytetään, että valittamaan oikeutetuilla on mahdollisuus saattaa direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyiden laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että valituksessa tulee voida vedota sekä sisällöllisiin että menettelyllisiin puutteisiin.²¹⁸

²¹⁵ Hollo 2004, s.139.

²¹⁶ Hollo 2004, s. 140.

²¹⁷ YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, Århus 25.6.1998, SopS n:o 122/2004.

²¹⁸ Pölönen 2005, s. 10.

Suomessa lisäys puutteellisuutta koskevasta valitusperusteesta tuli siis voimaan 1.9.2006. Tämä lisäys oli perusteltua asianosaisten tiedonsaannin kannalta, Århusin yleissopimuksen ja YVA-direktiivin muutoksenhakuartiklojen täytäntöönpanemiseksi. YVAL 17 §:n täsmennyksellä voi olla myönteinen vaikutus myös arviointien laadun kannalta, sillä nyt hankkeesta vastaavat ottavat huomioon, että arvioinnin puutteellisuus on muutoksenhaun peruste. Lisäksi yhteysviranomaisen joutuu enenevässä määrin kiinnittämään huomiota lausuntojensa huolelliseen perusteluun.²¹⁹

Esimerkkinä valitusoikeudesta puutteellisuuden perusteella ja yhdistyksen valitusoikeudesta esittelen KHO:n ratkaisun²²⁰, johon liittyy muun muassa Århusin yleissopimus, YVA-direktiivin 10 a artikla, YVAL 17 §:n 2 momentti ja YVA-selostuksen riittävyys. Tapauksessa Uudenmaan ympäristökeskus on 15.12.2009 antanut lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä. Tapauksessa valtioneuvosto on yleisistunnossaan 6.5.2010 nro TEM/217/05.03/2010 A Oy:n hakemuksesta myöntänyt yhtiölle kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (LunastusL 603/1977) 4 §:n nojalla lunastusluvan ja ennakkohaltuunottoluvan maakaasuputkea varten. Muun muassa Kaukasten Asukasyhdistys ry on valittanut valtioneuvoston päätöksestä muun muassa sillä perusteella, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointi on ollut puutteellinen.²²¹ KHO:n ratkaisussa pohditaan Kaukasten Asukasyhdistys ry:n valitusoikeutta A Oy:n selityksen johdosta. KHO:n mukaan:

”...hankkeeseen on tullut soveltaa YVA-menettelyä YVAL 4 §:n 2 momentin perusteella²²².

Tähän nähden Kaukasten Asukasyhdistys ry:n valitusoikeutta tulee arvioida myös yhdistyksen toiminnan kannalta ja ottaen samalla huomioon se, että yhdistys on valituksessaan viitannut siihen, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointi on ollut puutteellinen.

YVAL 17 §:n 2 momentin mukaan se, jolla muutoin on oikeus hakea päätökseen valittamalla muutosta, voi valituksessaan vedota siihen, ettei arviointimenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti.

Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleen mukaan ”yleisöllä, jota asia koskee” tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa

²¹⁹ Pölönen 2007, s. 195.

²²⁰ KHO 2011:49.

²²¹ KHO 2011: 49, s. 1-2, 9.

²²² Hankkeeseen oli sovellettu harkintaperusteista YVA:aa. YVAL 4 §:n 2 momentin mukaan arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee.

YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan ”yleisöllä” yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä; sekä ”yleisöllä, jota asia koskee” yleisöä, johon direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskeen ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua.”²²³

KHO ratkaisun mukaan Kaukasten Asukasyhdistys ry:llä on valitusoikeus lunastusasiassa, kun erityisesti otetaan huomioon yhdistyksen toiminnan tarkoitus. Kaukasten Asukasyhdistys ry:n tarkoituksena on järjestää kotipaikkakuntansa asukkaille toimintaa turvallisen ja viihtyisän asumisen, monipuolisen palvelujen sekä terveellisen ympäristön puolesta. KHO:n ratkaisuun vaikutti erityisesti myös YVA-direktiivin 10 a artikla.²²⁴ Sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ilmenevä tulkintavaikutus, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten on varmistakseen tehokkaan oikeussuojan unionin ympäristöoikeuden kattamalla alalla tulkittava kansallista oikeutta niin pitkälti kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa²²⁵ vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi ratkaisuun vaikutti erityisesti se tosiseikka, että kysymys on hankkeesta, johon on tullut soveltaa YVA-menettelyä.²²⁶

Pääasianratkaisussa KHO hylkäsi valitukset. Valitus liittyen YVA:n puutteellisuuteen siis hylättiin. KHO:n mukaan valituksissa ei ole esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla olisi katsottava, että hankkeen yhteisvaikutuksia muihin hankkeisiin nähden ei olisi selvitetty riittävästi. Maakaasuputkihankkeella ja Kaukasten alueelle suunnitellulla F Oy:n kallionlouhintahankkeella ei todennäköisesti tule olemaan haitallisia yhteisvaikutuksia. Mikäli hankkeet ajoittuisivat samaan aikaan, niiden merkittävimmät yhteis-

²²³ KHO 2011: 49, s. 9-10.

²²⁴ YVA-direktiivin 10 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, joita asia koskee, ja : a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

²²⁵ Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätään, että yleisö, jota asia koskee annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus mainitun yleissopimuksen soveltamisalalla.

²²⁶ KHO 2011:49, s. 9, 12-13.

vaikutukset liittyisivät rakentamisen aikaiseen työmaaliikenteeseen. Kaukasten Asukasyhdistys ry:n valituksessa esitetään, että A Oy ei ole selvittänyt vaikutuksia, joita hanke aiheuttaa muun muassa lepakoille ja liito-oraville. KHO:n ratkaisun mukaan asiassa ei ole esitetty sellaista selvitystä, että maakaasuputkilinja kulkisi liito-oravan elinpiirien ydinalueiden kautta tai putken linjaus kulkisi lepakoille tärkeiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen kautta.²²⁷ Tapaus on esimerkki siitä, että yhdistyksen valitusoikeuden myötä yhä useammin hankkeiden YVA-selvityksen mahdollinen puutteellisuus voi tulla eri oikeusasteiden tarkasteltavaksi ja päätöksenteon kohteeksi. YVA-menettelyn laadunvarmistus voi siis toteutua viime kädessä myös yhdistyksen valitusoikeuden kautta.

YVA-menettelyn laatuun vaikuttaa kuitenkin erityisesti yhteysviranomainen. Aiemmin tuli jo esille, että yhteysviranomaisen ohjauksella ja valvonnalla on merkitystä, kun arvioinnin riittävyttä ja laatua varmistetaan. Yhteysviranomaisen työnjäljellä on merkitystä lisäksi myös muutoksenhaussa. Nimittäin YVA-menettelyn puutteellisuutta arvioidaan erityisesti yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta ja –selostuksesta antamien lausuntojen pohjalta. Tuomioistuimet eivät helposti kumoja päätöstä YVA-menettelyn puutteiden perusteella, mikäli yhteysviranomainen on pitänyt arviointia sen tekemisajankohtana riittävänä.²²⁸ Edellä olevassa KHO 2011:40 ratkaisussa YVA:n puutteellisuuteen liittyvät valitukset hylättiin. Ratkaisussa ei viitattu suoraan yhteysviranomaisen antamaan lausuntoon hankkeen YVA-selostuksen riittävydestä. Yhteysviranomainen oli kuitenkin pitänyt hankkeen YVA-selvitystä riittävänä. Yhteysviranomaisen lausunnon mukaan YVA-selostus kattaa YVAA 10 §:ssä mainitut arviointiselostuksen sisältövaatimukset. Lisäksi arviointiselostus on selkeä ja seikkaperäinen ja antaa hyvän perustan myöhemmille lupahakemusten laatimiselle ja lupamenettelyille.²²⁹ Tietynlaiset yhdistykset ja erityisesti yhteysviranomaiset toimivat siis YVA-selostuksen laadunvarmistajina.

4.3.3 Luontoarvojen rooli riittävyyden arvioinnissa

Tässä jaksossa tarkastelen luontoarvojen roolia YVAL 12 §:ssä tarkoitetun YVA-selvityksen riittävyyden arvioinnissa ja YVA-menettelyn merkitystä luontoarvojen tur-

²²⁷ KHO 2011:49, s. 4, 16.

²²⁸ Pölönen & Koivurova 2009, s. 380.

²²⁹ Lausunto Gasum Oy:n maakaasuputki Mäntsälä-Siuntio-hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta 15.12.2009, s. 29.

vaajana. Aluksi peilaan luontoarvojen riittävyyden arviointia ekosysteemipalvelukäsitteen ja YVA-menettelyn ennaltaehkäisevän funktion kautta.

Ekosysteemipalveluiden merkitys perustelee omalta osaltaan sitä, että luonnon monimuotoisuuden huomioimisvelvoitteella²³⁰ on perusteltu paikkansa yhteysviranomaisen arvioidessa YVAL 12 §:ssä tarkoitettua arviointiselostuksen riittävyyttä erityisesti luontoarvojen ja vielä tarkemmin erityisesti luonnon monimuotoisuuden osalta. Tutkielman kappaleessa 3.2 Luontoarvo-käsite YVAL:ssa ilmeni, kuinka luonnon monimuotoisuus on osa YVAL:n luontoarvo-käsitettä. Samassa kappaleessa piirtyi ajatus siitä, että ekosysteemipalvelut ja luonnon monimuotoisuus ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Tämän perusteella voidaan sanoa, että luonnon monimuotoisuuden huomioonottamisvelvoite arviointiselostuksen riittävyyden arvioinnissa on perusteltua muun muassa senkin takia, että ekosysteemipalvelut eivät heikkenisi. Luonnon monimuotoisuuden vähenemisen voidaan nähdä vaikuttavan ekosysteemipalveluiden tarjontaan.

Tarkemmin ekosysteemipalvelu-käsitettä voidaan tarkastella seuraavalla tavalla. Nimitäin yksi tapa tarkastella ekosysteemipalveluita on ryhmittely, jossa se jaetaan tuotanto-, säätely-, kulttuuri- ja tukipalveluihin. Tällainen ryhmittely on yleisin lähestymistapa luokitella ekosysteemipalveluita. Tuotantopalveluilla tarkoitetaan ekosysteemipalveluita, jotka ovat suoraan hyödynnettävissä ja käytettävissä tuotannontekijöinä ihmisen toiminnassa. Tuotantopalveluita käytetään suoraan ihmisen taloudellisen hyvinvoinnin osatekijöinä. Keskeisesti tällaisia tuotantopalveluita ovat ihmisen käyttämät uusiutuvat luonnonvarat, kuten esimerkiksi raaka-aineet.²³¹

Säätelypalveluita ovat puolestaan mekanismit, joita ilman ekosysteemi ei nykymuotoisena toimi. Esimerkki säätelypalveluista ovat pölyttäjähönteiset, joita ilman moni metsämarja ei tuottaisi poimittavaa satoa. Ekosysteemipalvelujen kirjallisuuden valtavirran mukaisesti ekosysteemipalveluiden yksi ryhmä on myös kulttuuripalvelut, joilla ymmärretään ekosysteemien ja inhimillisten järjestelmien yhdessä tuottamia henkisiä tai esteettisiä hyötyjä. Tukipalveluilla puolestaan tarkoitetaan ekosysteemien keskeisiä pro-

²³⁰ Huomioimisvelvoitteella viitataan tutkielman kappaleeseen 4.3.1 YVA-selostuksen riittävyyden arvioiminen, jossa ilmeni, että yhteysviranomaisen on kiinnitettävä huomiota YVAA 10 §:n sisältövaatimukseen arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa. YVAA 10 §:n 5 kohdan mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisissa määrin selvitys muun muassa ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista. YVAL 2 §:n mukaan *ympäristövaikutuksella* puolestaan tarkoitetaan muun muassa hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella 1 b)-kohdassa mainittuun luonnon monimuotoisuuteen.

²³¹ Hiedanpää ym. 2010, s. 23, 25.

sesseja, jotka ovat välttämättömiä ekosysteemin toimintojen – ja palveluiden- kannalta. Palveluista käytetään nimityksiä tukipalvelut ja habitaattipalvelut, riippuen palvelun luonteesta. Tukipalveluita ovat esimerkiksi veden kierto ja uuden metsämaan muodostuminen. Habitaattipalvelut ovat alueita tai paikkoja, jotka ovat tärkeitä yksittäisten lajin ja lajiryhmien olemassaolon tai luonnon prosessien kannalta, kuten esimerkiksi vanha metsä monimuotoisuuden ylläpitäjänä.²³²

Luonnon monimuotoisuus voidaan ymmärtää yhä tärkeämmäksi, kun luonnon monimuotoisuuteen liitetään ajatukset ekosysteemipalveluista. Luonnon monimuotoisuuden kautta myös ekosysteemipalvelut voivat tulla osaksi YVAL 12 §:n riittävyyden arviointia. YVA-selostuksen riittävyyttä arvioitaessa luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen voi samalla turvata myös ekosysteemipalveluiden saatavuuden luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden vastavuorovaikutussuhteen ansiosta. Aina-kin ekosysteemipalveluiden olemassaolon huomioiminen auttaa ymmärtämään, että kuinka monenlaisiin luonnon prosesseihin suunnitellun hankkeen ympäristövaikutukset voivat vaikuttaa. Lisäksi voidaan tulla tietoiseksi erilaisten luonnon prosessien keskinäisistä vuorovaikutussuhteista.

Niin kuin aiemmin tutkielmassa ilmeni, YVA-menettely valmistelee päätöksentekoa ja YVA-menettelyn jälkeen hanke voi hakea tarvittavat luvat, jonka jälkeen hanke voidaan toteuttaa. Hankkeesta riippuen hankkeeseen voi liittyä esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämistä, kuten kaivos Hankkeissa.²³³ YVA-menettely siis osaltaan toimii hankkeen toteutuksen edistäjänä ja tämän kautta luonnonvarojen hyödyntämisen edistäjänä. Toisaalta YVA-menettely toimii myös luonnonvarojen suojelumekanismina, kun sen aikana yhteysviranomaisella on ottaa luonnonvarat huomioon esimerkiksi arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa. YVA-menettelyä voidaankin verrata Rion sopimuksen²³⁴ ympäristöoikeudelliseen jännitteeseen. Rion sopimus on havainnollinen ja yleistettävä esimerkki ympäristöoikeudellisesta jännitteestä luonnonvarojen suojelemisen ja hyödyntämisen välillä. Sopimuksen 1 artiklassa on määritelty sopimukselle kolme, osin keskenään jännitteistä tavoitetta: 1) biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, 2) biologisen mo-

²³² Hiedanpää ym. 2010, s. 26-28.

²³³ YSAA 6 §:n mukaan hankkeeseen, johon sovelletaan YVA-menettelyä YVAL 4 §:n 1 momentin nojalla on 1 a kohdan perusteella metallimalmien tai muiden kaivoskivennäisten louhinta, rikastaminen ja käsittely, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa tai avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria.

²³⁴ Rion sopimus eli Biologian monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Biological Diversity, CBD), Rio de Janeiro 5.6.1992, SopS n:o 78/1994.

nimuotoisuuden osien kestävä käyttö ja 3) geneettisen materiaalin (perintöaineksen) käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Biodiversiteetin suojelun ja hyödyntämisen välinen jännite voidaan ymmärtää konkreettiseksi sovellukseksi esimerkiksi ekologian (suojaus) ja ekonomian (luonnonvarojen käytön edistäminen ja sääntely) välisestä jännitteestä.²³⁵

Rion sopimuksen jännitteisiin verrattuna YVA-menettelyn riittävyyden arvioinnissa ekologian ja ekonomia väliset jännitteet voivat näyttäytyä seuraavanlaisesti. YVA-menettelyssä on nimittäin riittävyyttä arvioitaessa muun muassa YVAA 10 §:n sisältövaatimuksien osalta otettava huomioon, onko selvityksessä tarpeellisissa määrin 2 kohdan mukaan esitetty selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin ja hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä (ekonomia)²³⁶ ja ympäristönsuojelua (ekologia) koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Riittävyyttä arvioitaessa on siis kiinnitettävä huomiota YVA-menettelyssä niin ekonomiseen kuin ekologisiin asioihin. YVA-menettelyssä toisin sanoen sovitellaan yhteen ekonomisia ja ekologisia näkökohtia ja toimintoja.

Seuraavaksi tarkastelen YVA-menettelyn luontoarvojen näkökulmasta ja ennaltaehkäisevän funktion valossa YVA-selostuksen riittävyyden arvioimista. Ennalta ehkäisevän periaatteen mukaisesti ympäristöongelmien hallinnassa painopiste on siirtynyt ympäristöhaittojen jälkikäteisestä korjaamisesta ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyyn. YVA-menettelyn ennaltaehkäisevä ympäristönsuojelufunktio perustuu nimenomaan siihen, että menettelyssä arvioidaan tieteellisesti pätevin menetelmin hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset ja riskitekijät sekä niiden lieventämismahdollisuudet. YVA:ssa ennaltaehkäisevä funktio voi konkretisoida esimerkiksi siten, että YVA:ssa kerätty tieto hankkeen ympäristövaikutuksista johtaa siihen, ettei hankkeelle voida myöntää lupaa. YVA-menettely saattaa osoittaa hanketta koskevan lupa- tai sitä vastaavan päätöstä koskevan lain mukaisen luvanmyöntämistestien olemassaolon. Lisäksi YVA:ssa kerätty tieto vaikuttaa erityisesti luvassa annettavien määräyksien kautta.²³⁷ Arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa voidaan siis kysyä, että onko arviointiselostuksessa tarpeeksi kerätty tietoa luontoarvoista, jotta ennalta ehkäisevä funktio niiden osalta toteutuisi ja esimerkiksi lupamääräyksissä tiedot luontoarvoista voitaisiin ottaa huomioon. Voidaan

²³⁵ Määttä 2001, s. 316-317.

²³⁶ Olen lisännyt vertailun vuoksi ekonomia ja ekologia sanat lainkohtaan. Sanat eivät kuulu alkuperäiseen YVAA 10 §:ään.

²³⁷ Pölönen 2007, s. 58-59.

myös kysyä, että onko kerätty kaikki se tieto, jota hankkeen vaikutusalueella olevista luontoarvoista voidaan saada YVA-menettelyn aikana.

Ohjeita arviointiselostuksen luontoarvojen riittävyyden arvioimiseen voidaan hakea ympäristöministeriön oppaasta.²³⁸ Sen mukaan luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen ja luontovaikutusten arviointi ei ole muiden vaikutusten arvioinnista erillinen osa, vaan eri tekijöiden (kuten maaperä, vesi, ilma, ilmasto, kasvillisuus, eläimistö, luonnon monimuotoisuus, ihminen, yhdyskuntarakenne, rakennukset, maisema, kaupunkikuva, kulttuuriperintö ja luonnonvarat) välisiä vuorovaikutuksia tulee tarkastella.²³⁹ YVAL 2 §:n 1 e) kohdassa ilmaistaankin, että ympäristövaikutuksella tarkoitetaan a-d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäistä vuorovaikutussuhteita. Aiemman tulkintani perusteella en lukenut YVA-menettelyn luontoarvoiksi esimerkiksi kulttuuriperintöä. Ympäristöministeriön ohjeiden ja YVAL 2 §:n 1 e) kohdan perusteella voidaan kuitenkin todeta, että luontoarvoja pitää kuitenkin tarkastella suhteessa kulttuuriperintöön. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden ja kulttuuriperinnön välinen mahdollinen vuorovaikutussuhde täytyy tunnistaa. Yleensäkin on tunnistettava luontoarvojen ja muiden ympäristövaikutusten väliset vuorovaikutussuhteet.

Arviointiselostuksen luontoarvojen riittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon YVA-menettelyn ”elinkaari” kokonaisuudessaan ja sen aikana tehdyt toimenpiteet YVAL 8 §:n arviointimenettelyn aloittamisesta alkaen. Oppaan mukaan esimerkiksi YVAA 9 §:n mukaisen YVA-arviointiohjelman laatimisen yhteydessä suunnitellaan, mitä luontoselvityksiä ja –vaikutusarviointeja tarvitaan ja miten ne toteutetaan. Yhteysviranomainen antaa lausuntonsa YVAL 9 §:n mukaisesti suunniteltujen selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyydestä. YVA-menettelyn selvitysten yhteydessä tuotetaan myös luontovaikutusten arvioinnin pohjatieto. Tämän tiedon pohjalta arvioidaan hankkeen keskeiset luontovaikutukset ja niiden merkittävyys. Vaikutusten selvittyä etsitään keinoja vaikutusten lieventämiseksi. Luontoselvitysten ja luontovaikutusten arvioinnin tulokset tiivistetään osaksi YVAL 10 §:n tarkoittamaa arviointiselostusta. Yhteysviranomainen arvioi alkuperäisten selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyttä YVAL 12 §:n lausunnossaan YVA-selostuksesta.²⁴⁰ Yhteysviranomaisen arvioidessaan luontoarvojen riittävyyttä, sen on kiinnitettävä huomiota nimenomaan tehtyihin selvityksiin,

²³⁸ Söderman, Tarja 2003. Ympäristöopas luontoselvityksien ja luontovaikutuksien arvioinnista – kaavoituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa.

²³⁹ Söderman 2003, s. 28-29.

²⁴⁰ Söderman 2003, s. 30.

jotka on tehty YVA-menettelyn aikana. Selvitysten tulokset on vain tiivistetty arviointiselostukseen, joten on otettava huomioon koko YVA-menettelyn aikana tehdyt toimenpiteet.

YVAA 9 §:n 4 kohdassa on mainittu, että arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellises-
sa määrin muun muassa kuvaus aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä me-
netelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista. Oppaan mukaan suunnitellun arvioinnin riit-
tävyyttä tai laatua onkin vaikea arvioida, jos arviointiohjelmassa ei kerrota miten arvi-
ointi aiotaan tehdä. Arviointiselostuksesta tulee myös ilmetä, mitä luontoselvityksiä on
tehty, miten ne on tehty (kirjoituspöytätyönä, kentällä, milloin ja kuinka kauan), miten
luontovaikutusten arviointi on tehty (menetelmät, asiantuntija-arviot, asiantuntijat) ja
mitkä ovat selvitysten keskeiset johtopäätökset ja niiden perustelut, jotta voidaan arvi-
oida tehtyjen luontoselvitysten ja –vaikutusarviointien sisältöä, laatua ja riittävyyttä.²⁴¹

Suunnitellulle hankkeelle ja yhteysviranomaiselle on annettu siis tarkkojakin ohjeita
siitä, miten YVA-menettely olisi tehtävä luontoarvojen näkökulmasta ja miten arviointi-
selostuksen riittävyyttä yhteysviranomaisen voi arvioida. Suomen YVA-menettely ja
ympäristövaikutusten arviointimenettely muualla maailmalla ei kuitenkaan välttämättä
toimi tehokkaasti luontoarvojen suojaamismekanismina, vaikka ympäristövaikutusten
arviointimenettelyn tarkoitus nimenomaan on selvittää ihmisten toimintojen vaikutukset
luontoon. Rion sopimuksen²⁴² 14 artiklan mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdol-
lisuuksien mukaan ja soveltuvin osin ottaa käyttöön asianmukaiset menettelytavat, jotka
edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia sellaisten esitettyjen hankkeiden osalta,
joilla todennäköisesti huomattavasti olisi huomattava haitallinen vaikutus biologiseen
monimuotoisuuteen. Alun perin nimenomaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyi-
den nähtiin olevan näitä potentiaalisesti hyödyllisiä instrumentteja ympäristön suojele-
mista varten. YVA-menettelyn toimeenpano esimerkiksi Euroopan unionissa on kuiten-
kin paljastanut, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyt eivät ole täyttäneet poten-
tiaalisuuttaan. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyt ovat olleet tehot-
tomia erityisesti biodiversiteettiin liittyvissä hankkeissa, lähinnä siitä johtuen että on
vaikea ennustaa ekosysteemeiden ja elinympäristöjen reaktioita ulkoisiin vaikutuk-
siin.²⁴³

²⁴¹ Söderman 2003, s. 32-33.

²⁴² Rion sopimus eli Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Biological Diversity, CBD), Rio de Janeiro 5.6.1992, SopS n:o 78/1994.

²⁴³ Louka 2004, s. 286-287.

Niin kuin aiemmin tutkielmassa tuli jo ilmi, YVA-menettelyssä on selvittettävä muun ohella hankkeen vaikutukset kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen²⁴⁴, mutta YVA-menettely on kuitenkin ainoastaan vaikutusten selvittämistä palveleva järjestelmä, ei päätöksentekomenettely.²⁴⁵ Luontoarvojen suojaamisen kannalta YVA-menettelyn heikkoutena voidaan siis nähdä sen ominaisuus päätöksentekoa valmistelevana järjestelmänä. Lisäksi YVAL:n säännösten joustavuus, kuten YVAL 12 §:ssä mainittu riittävyys-käsite²⁴⁶ voi heikentää tai toisaalta parantaa YVA-menettelyn tehokkuutta luontoarvojen turvaajana. Nimittäin *Kuusiniemen* mukaan joustavien oikeusnormien perusteella biodiversiteettiä säilyttävät tulkinnat ovat suurilta osin mahdollisia, joskaan ei aina. Normien joustavuuden käänköpuolena onkin epävarmuus monimuotoisuuden suojelun varmistamisesta. Lain soveltajan asema on keskeinen, kun avoimelle säännökselle annetaan merkityssisältöä. Säännökset YVA-selostuksesta ja sen huomioonottamisesta päätösharkinnassa ovat kuitenkin omiaan tuomaan luontoarvot avoimesti osaksi päätöksentekoa. Niiden heikentäminen on suunnitelmassa pystyttävä perustelemaan.²⁴⁷ Yhteysviranomaisen lausunnolla siitä, onko luontoarvot otettu riittävästi huomioon YVA-selostuksessa on siis keskeinen rooli luonnon monimuotoisuuden ja yleisesti luontoarvojen suojelun varmistajana. Seuraavassa kappaleessa ilmeneekin, että miten on menetelty yhteysviranomaisen taholta ja oikeuskäytännössä, jos YVA-selostus on todettu riittämättömäksi luontoarvojen osalta.

4.3.4 Käytännöt riittämättömyys tapauksissa luontoarvojen näkökulmasta

YVA-direktiivissä ei ole säädetty YVA-menettelyssä tehtävien selvitysten riittävyyden tai laadun arviointia tai hyväksymistä koskevasta menettelystä tai siitä, että hankkeesta vastaavan esittämien ympäristötietojen asianmukaisuus tulisi ylipäättään tarkistaa. Kaiken kaikkiaan YVA:n riittävyyden ja laadunvarmistuksen kannalta direktiivi on löyhäsäältöinen ja jättää jäsenvaltioille runsaasti harkintavaltaa. Tästä konkreettisena esimerkkinä on se, että YVA-direktiiviä koskevissa rikkomismenettelyissä, komission on ollut hyvin hankala osoittaa, miltä osin YVA:n väljiä sisältövaatimuksia ei ole noudatettu.²⁴⁸

²⁴⁴ YVAL 2 § 1 kohdan b)- kohta.

²⁴⁵ Kuusiniemi 2001, s. 210.

²⁴⁶ YVAL 12 §:n ensimmäinen lause: Yhteysviranomainen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä.

²⁴⁷ Kuusiniemi 2001, s. 215-216.

²⁴⁸ Pölönen & Koivurova 2009, s. 377-378.

Suomen YVA-lainsäädännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä tai toimintaohjeita tilanteeseen, jossa yhteysviranomainen on todennut YVA-menettelyn päättyessä YVA-selostuksen olevan riittämätön. YVAL:ssa ei ole annettu yhteysviranomaiselle toimivaltaa pysäyttää hankkeen suunnittelun etenemistä, vaikka selostuksessa olisi olennaisia puutteita.²⁴⁹ Yhteysviranomainen voi kuitenkin reagoida riittämättömään YVA-selostukseen valittamalla mahdollisesti hankkeeseen liittyvän lupa-asian ratkaisusta. YVAL 17 §:n 1 momentin mukaanhan ELY-keskuksella on oikeus valittaa muun lain mukaisen lupa-asian ratkaisusta tai muusta olennaisesta päätöksestä sillä perusteella, että YVA:aa ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti. YVA-lainsäädännössä ei ole kuitenkaan ohjeita siitä, miten yhteysviranomaisen voisi välittömästi toimia ennen lupa-asian ratkaisua, jos se toteaa suunnitellun hankkeen arviointiselostuksen riittämättömäksi. Lisäksi jos suunnitellulle hankkeelle ei tarvitse hakea lupaa tai muuta päätöstä, yhteysviranomaisella ei ole säädetty YVA-lainsäädännössä toimintaohjeita puuttua arviointiselostuksen riittämättömyyteen.²⁵⁰ Nimenomaisen säännöksen puuttuessa on muotoutunut erilaisia käytäntöjä viranomaiskäytännöissä.

Yksi tapa on ollut todeta YVA-selostus kokonaisuudessaan riittäväksi, mutta samalla todeta selostus riittämättömäksi esimerkiksi joidenkin luontoarvojen osalta. Tällöin yhteysviranomaisen lausunnossa on kehoitettu hanketta täydentämään arviointia, mikäli hanke etenee lupavaiheeseen. Esimerkiksi Jako-Muuraissuon turvetuotantohankkeessa linnustoselvityksessä käytetyt menetelmät todettiin ajalliselta kattavuudeltaan pääosin riittämättömiksi. Yhteysviranomaisen mukaan alueen muutonaikaisen levähdysarvon ja merkityksen selvittäminen edellyttäisi kattavia keväästä syksyyn ulottuvia laskentoja, jolloin luotettava kokonaiskuva pystyttäisiin muodostamaan. Lisäksi puutteena pidettiin myös sitä, ettei alueen merkitystä lintujen pesimäaikaisena ruokailualueena ole selvitetty ollenkaan. Yhteysviranomainen on vaatinut, että täydennykset esitettyjen puutteiden osalta tulee esittää toimintaa koskevassa ympäristölupahakemuksessa.²⁵¹

²⁴⁹ Pölönen 2007, s.190.

²⁵⁰ YVAL:ssa säädetään vain pakkokeinojen käytöstä tilanteessa, jossa hanke, joka ei tarvitse lupaa ym. aloittaa hankkeen toteuttamisen ennen YVA-menettelyä. YVA: 18 §:n mukaan jos 4 §:n mukaisen hankkeen toteuttaminen ei edellytä 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua lupaa tai päätöstä ja hankkeen toteuttamiseen ryhdytään ennen tässä laissa edellytettyä ympäristövaikutusten arviointia, ELY-keskus voi sakon uhalla määrätä hankkeen toteuttamisen keskeyttäväksi siihen saakka, kunnes arviointimenettely on suoritettu. UHKasakosta on voimassa, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

²⁵¹ Yhteysviranomaisen lausunto Vapo Oy:n Jako-Muuraissuon turvetuotantohankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta 9.2.2012, s. 26-27, 33.

Ympäristöministeriön oppaassa ohjeistetaankin, että yhteysviranomaisen tulisi lausunnossaan todeta selkeästi, ovatko luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi riittäviä. Jos luontovaikutukset ja luontovaikutusten arviointi eivät ole riittäviä, lausunnossa tulisi todeta puutteet ja tehdä lisäysehdotuksia. Tällainen toimintapa helpottaa myöhemmissä vaiheissa lupaviranomaisen työtä, kun tiedetään, mitä selvityksiä ja vaikutusarviointeja mahdollisesti tulee tarkentaa tai tarvitaan lisää.²⁵² Yhteysviranomaisen täydennyskehotuksia voi vahvistaa YVAL 13 §:n 2 momentti, jonka mukaan hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.

YVA-menettelyn selvityksen riittävyyden varmistaminen jää siis osaltaan myös mahdollisen lupaviranomaisen vastuulle. YVAL:ssa ei nimittäin ole myöskään säädetty YVA-lainsäädännön edellyttämien selvitysten täydentämisestä ja tähän liittyvästä laadunvarmistuksesta. Yhteysviranomaisen ei voi myöskään järjestelmän rakenteen vuoksi valvoa tehokkaasti menettelyn päättymisen jälkeen toimitettujen YVA-lainsäädännössä edellytettyjen selvitysten riittävyyttä.²⁵³ Vaikka YVA-selvitysten täydentämisestä ei ole säädetty YVA-lainsäädännössä, on yhteysviranomaisen joissain tapauksissa edellyttänyt arviointiselostuksen täydentämistä niin, että uusi täydennetty selostus on vielä veloitettu toimittamaan yhteysviranomaiselle. Esimerkiksi Kemijärven tuulipuistohankkeiden YVA-menettelyssä toimittiin tällä tavalla.

Yhteysviranomaisen lausunnossa todettiin, että YVA-menettely ei täytä kokonaisuutena arvioiden YVA-lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Selostuksessa on YVA-asetuksen 10 § huomioon ottaen merkittäviä puutteita, eikä yhteysviranomaisen arviointiohjelmassa antamaa ole noudatettu riittävästi. Luontoarvojen näkökulmasta yhteysviranomaisen lausunnossa mainittiin, että arviointiselostuksen keskeiset puutteet liittyvät luontoselvitysten puutteisiin, muun muassa muuttolintujen muuttoväylien osalta (petolinnut, suurikokoiset ja törmäykselle herkäät lajit).²⁵⁴ Täydentämisvelvoite on lausunnossa ilmaistu seuraavalla tavalla:

²⁵² Söderman 2003, s. 32-33.

²⁵³ Pölönen 2007, s. 190, 204.

²⁵⁴ Kemijärven tuulipuistohankkeiden ympäristövaikutusten arviointiselostus, yhteysviranomaisen lausunto 4.11.2011, s. 31.

”Jotta YVAA 10 §:n mukaiset sisällölliset vaatimukset täyttyisivät, hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista tulisi laatia tässä lausunnossa osoitetuilla lisäselvityksillä ja muilla korjauksilla täydennetty uusi arviointiselostus. Yhteysviranomaisen kuuluttaa arviointiselostuksen, asettaa sen nähtäville ja pyytää siitä lausunnot. Yhteysviranomaisen antaa arviointiselostuksesta YVAL 12 §:n mukaisesti lausunnon, joka liitetään uuden arviointiselostuksen ohella hankkeen lupahakemukseen. Uuden arviointiselostuksen laatiminen palvelee kokonaisvaltaisen kuvan saamista hankkeen ympäristövaikutuksista.”²⁵⁵

Arviointiselostuksen täydennyksessä esimerkiksi muuttolintujen osalta, muuttolintujen muuton tarkkailu arviointiselostuksen täydennykseen ei onnistunut, koska täydentämisen aikaan lintujen syysmuuttoaika oli jo ohitettu. Tosin hankealueen ympäristössä muuton johtoväylä on hankealueiden länsipuolella yli 10 kilometrin etäisyydellä ja tähän asiaan on saatu tukeva kannanotto Kemijärven luonto ry:n osalta, jonka mukaan muuton johtoväyliä ei lintuharrastajien mukaan ole hankealueella. Yhteysviranomaisen pitikin selvityksiä riittävinä, kun linnuston seurantaselvitys tehdään hankealueilla. Yhteysviranomaisen katsoi, että tehdyillä täydennyksillä arviointimenettely täyttää YVA-lainsäädännössä annetut vaatimukset. Esimerkiksi yhteysviranomaisen aiemmassa arviointiselostuksessa antamaa ohjausta on pääosin noudatettu riittävästi.²⁵⁶

Siitä huolimatta, että YVA-lainsäädännössä ei ole säännöksiä täydentämisestä tai uuden täydentävän arviointiselostuksen tekemisestä, voidaan yhteysviranomaisen täydentämismääräyksiä perustella osaltaan ainakin HL 31 §:n 1 momentin mukaisella selvittämismääräyksellä perustella osaltaan ainakin HL 31 §:n 1 momentin mukaisella selvittämismääräyksellä. Jos katsotaan, että HL 31 §:n mukainen velvollisuus koskee myös YVA-menettelyn yhteysviranomaisia, eikä se kytkeydy vain aineelliseen lainsäädäntöön. HL 31 §:n 1 momentin mukaanhan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Jotta yhteysviranomaisen voisi arvioida YVA-selostuksen riittävyttä, pitäisi hänellä olla tarpeeksi tietoja asiasta. Lisäksi HL 31 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. HL 31 §:n 2 momentin perusteella YVA-asiassa asianosaisen eli suunnitellun hankkeen olisi myös myötävaikutettava siihen, että YVA-menettely toteutettaisiin tarpeellisilla selvityksillä ja tiedoilla.

²⁵⁵ Kemijärven tuulipuistohankkeiden ympäristövaikutusten arviointiselostus, yhteysviranomaisen lausunto 4.11.2011, s. 32.

²⁵⁶ Kemijärven tuulipuistohankkeita koskeva ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydennys, yhteysviranomaisen lausunto 16.4.2012, s. 15-16, 30. Muita YVA-selostuksen täydennyksiä, ks. esim. Rauman satamaliikelaitos, lausunto ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydennyksestä 26.4.2010 ja yhteysviranomaisen lausunto ja lausunto luonnonsuojelulain 65 §:n Natura-arvioinnista, Soklin kaivos- ja ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydennys, VE3, malmin rikastus Venäjällä, ja sen Natura-arviointi 30.4.2012.

Täydentämis-määräyksiä luontoarvojen osalta voidaan osaltaan perustella myös ympäristöperusoikeussäännöksen eli PL 20 §:n kautta ja erityisesti sen 1 momentilla. Jo aiemmin tuli ilmi, että PL 20 §:n 1 momentti²⁵⁷ koskee kaikkia Suomen oikeuden soveltamisen piirissä olevien yksityisten luonnollisten henkilöiden lisäksi oikeushenkilöitä. Esimerkiksi Saraviidan mukaan voidaan katsoa, että vastuu on yhtä aikaa sekä perusoikeus että velvollisuus ja ulottunee kaikkiin oikeushenkilöihin. Myös *Kumpulán* mukaan vastuu on kollektiivista kohdistuen sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin.²⁵⁸ PL 20 §:n 1 momentin mukaisesti vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu *kaikille*. Vastuu siis koskee kaikkia, joten täydentämiskäytäntö olisi puollettavissa tämän perusteella. Yhteysviranomaisen ja suunniteltu hanke voivat toteuttaa ympäristöperusoikeudellisen vastuunsa viimeistään yhteysviranomaisen täydentämis-määräyksellä ja hankkeen tekemillä täydentävillä luontoselvityksillä. Yhteysviranomaisen täydentämis-määräykset voivat osaltaan suojata luontoarvojen huolellista huomioon ottamista jo YVA-menettelyn aikana YVA-lainsäädännön säännöksiä edellyttämässä laajuudessa. Vastuu luontoarvojen selvittämisestä siirtyy toki YVA-menettelyn jälkeen mahdolliselle lupaviranomaiselle. Lupaviranomainen tarkastelee kuitenkin monesti luontoarvoja keskittyen erityisesti aineellisen lainsäädäntöön. Lisäksi lupaviranomainen ei aina ota huomioon YVAL 13 §:n 2 momentin huomioonottamisvelvoitetta.²⁵⁹

Lisäksi ennalta ehkäisyn ja ennalta varautumisen periaatteiden näkökulmasta täydentämis-määräykset ovat paikallaan.²⁶⁰ Ennalta ehkäisyn periaatteen hengessä on pyrittävä etukäteen ehkäisemään tai ainakin minimoimaan hankkeen todennäköisiä haitallisia ympäristövaikutuksia.²⁶¹ YVA-menettely tehdään yleensä hankkeen laatimisen aikaisessa vaiheessa, joten YVA-menettely toteutetaan yleensä sellaisessa ajankohdassa, jolloin voidaan puhua nimenomaan haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemisestä etukäteen. Tällöin voidaan varmistaa ennalta ehkäisyn periaatteen toteutuminen parhaalla mahdollisella tavalla YVA-menettelyn aikana annetuilla täydentämis-määräyksillä.

²⁵⁷ PL 20 §:n 1 momentti: Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

²⁵⁸ Kokko 2008, s. 316.

²⁵⁹ Ks. tutkielman kappale 4.3.1 YVA-selostuksen riittävyden arvioiminen.

²⁶⁰ Ks. tarkemmin periaatteista tutkielman kappaleessa 2.2 EU:n ympäristöperiaatteet ja YVA-menettely.

²⁶¹ Kokko 2007, s.18.

Tiukemman periaatteen eli ennalta varautumisen periaatteen valossa täydentämismääräykset olisivat erityisesti tarpeellisia. Periaate kun edellyttää puuttumista mahdollisiin uhkiin jo silloin, kun ei ole olemassa varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisen mahdollisuudesta.²⁶² Täydentämis-määräyksillä voitaisiin ennalta varautumisen periaatteen näkökulmasta varmistaa YVA-selostuksen riittävyys siten, että YVA-selostukselta voitaisiin vaatia lähes ”täydellisyyttä”. Tällainen tiukka näkökulma saattaa kuitenkin olla suhteeton ja YVA-menettelystä saattaa tulla menettelynä erityisen hidas. Lisäksi edellä olevien käytännön esimerkkien valossa täydentämis-määräyksiä on annettu erityisesti tapauksissa, joissa YVA-selostuksessa on todettu olevan *merkittäviä* [kurs.kirj.] puutteellisuuksia useiden YVAA 10 §:n sisältövaatimuksien kohdalla. Kynnys antaa täydentämis-määräyksiä on siis riippunut siitä, kuinka oleellisesti tai merkittävästi YVA-menettelyssä on nähty olevan puutteita.

YVA-selostuksen täydentämisestä on muotoutunut myös toimintatapa, jota voidaan tehdä vielä YVA-menettelyn jälkeenkin. KHO:n päätöksen valossa on todettu, että YVA-menettelyn jälkeenkin YVA:n puutteita voi korjata. Esimerkiksi KHO 2008:58, jossa hallinto-oikeuden päätös pysyi eli päätöstä ei kumottu YVA-selostuksen puutteellisuudesta huolimatta. KHO kuitenkin perusteli päätöksen uudelleen seuraavasti:

”Asiassa saadun selvityksen perusteella ympäristövaikutusten arviointiselostus on ollut puutteellinen ainakin siinä vertailtujen vaihtoehtojen osalta. Kun ympäristövaikutusten on kuitenkin sittemmin lupahakemuksen käsittelyn kuluessa täydennetty uusilla selvityksillä, ei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ole pidettävä niin puutteellisenä, että hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset olisi tästä syystä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 17 §:n 2 momentin (468/1994) mukaisesta valituksesta kumottava.”

KHO:n mukaan YVA:n myöhempi täydentäminen kompensoi YVA-selostuksen puutteellisuuden, joten hallinto-oikeuden päätös pysytettiin ja päätöstä ei kumottu. Puutteellisuus on siis korjattavissa myöhemmillä täydennyksillä vielä YVA-menettelyn päättymisen jälkeenkin.

YVA-menettelyiden käytäntöjen ja oikeuskäytännön perusteella tuli siis ilmi kolme erilaista toimintatapaa, joilla on varmistettu YVA-selostuksen riittävyys: Yksi tapa on ollut todeta YVA-selostus kokonaisuudessaan riittäväksi, mutta samalla todeta selostus riittämättömäksi muun muassa joidenkin luontoarvojen osalta. Tällöin yhteysviranomai-

²⁶² Kumpula 2004, s. 241-242.

sen lausunnossa on kehoitettu hanketta täydentämään arviointia, mikäli hanke etenee lupavaiheeseen. Joissain tapauksissa yhteysviranomainen on edellyttänyt arviointiselostuksen täydentämistä niin, että uusi täydennetty selostus on vielä velvoitettu toimittamaan yhteysviranomaiselle. Lisäksi KHO:n ratkaisun perusteella on sallittu YVA-selvityksen täydentäminen vielä YVA-menettelyn päättymisen jälkeenkin, jolloin YVA-selostusta on voitu pitää riittävänä myöhempien täydennyksien ansiosta.

Luontoarvojen näkökulmasta luontoselvitykset on tehtävä asianmukaisesti ja oikeilla menetelmillä, jotta YVA-selostus on riittävä. Esimerkiksi Euroopan unionin oikeuskäytännössä on puututtu YVA-direktiivin sisältövaatimukseen erityisesti luontoarvojen näkökulmasta. Esimerkiksi tapauksessa Euroopan komissio vastaan Espanjan kuningaskunta²⁶³ EUTI hyväksyi komission kanteen muun muassa siltä osin, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut YVA-direktiivin 85/337 sellaisena kuin se on muutettuna 2 ja 3 artiklan eikä 5 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteita, koska:

”Se (Espanjan viranomainen) on myöntänyt luvat Nueva Julian ja Ladrõesin avokaivoksille asettamatta lupien myöntämisen edellytykseksi sellaisen arvioinnin suorittamista, jonka avulla voidaan asianmukaisesti tunnistaa, kuvata ja arvioida olemassa olevien avokaivoshankkeiden suorat, epäsuorat ja kumuloitavat vaikutukset, paitsi Ladrõesin kaivoksen yhteydessä ruskeakarhun osalta.

EUTI perusteli ratkaisuaan muun muassa: Kyseisessä ympäristövaikutuksia koskevassa lausunnossa todetaan metsosta, että ympäristönsuojeluyhdistyksen edustaja oli muun muassa todennut hankkeen mahdollisen vaikutuksen kyseiseen lajiin, ja että hankkeen toteuttaja oli kiistänyt tämän väitteen ja hankkeen toteuttaja oli väittänyt, että lajia oli tutkittu ja arvioitu tyydyttävällä tavalla. Kyseisestä lausunnosta tai muista Espanjan kuningaskunnan toimittamista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että hankkeen vaikutukset metsoon olisi todella arvioitu. Espanjan viranomaiset tiesivät väistämättä, että Alto Silin alueella esiintyi kyseisiä lajeja. On näin ollen katsottava, että tämä arviointi ei ollut riittävä metson osalta.”

Tässä tapauksessa viranomainen hankkeen toteuttaja ei ollut riittävästi arvioinut hankkeen vaikutuksia metson osalta. Asiakirjoista ei selvinnyt riittävän selkeästi, että oliko arviointi edes todella tehty. Yhteysviranomainen ei ollut vaatinut tarkempaa selvitystä metson osalta. Yhteysviranomaisen on siis huolehdittava arvioinnin asianmukaisuudesta, jotta YVA-selostus voitaisiin todeta riittäväksi. EUTI:n ratkaisun perusteella YVA-direktiivissä ja sitä myöten YVA-lainsäädännössä voisi olla säännös, jolla nimenomaan velvoitettaisiin tai oikeutettaisiin yhteysviranomaista tekemään tarvittaessa YVA-

²⁶³ EUTI 24.11.2011, komissio vs. Espanjan kuningaskunta, C-404/09.

selostuksen täydentämis-määräys. Tämä voisi olla yksi keino varmistaa, että YVA on asianmukainen myös luontoselvitysten kohdalla ja kaikki YVA:aan liittyvät selvitykset on tehty oikeilla menetelmillä. Lisäksi säännös edistäisi YVA-menettelyiden yhtenäisempiä käytäntöjä.

Luonnonsuojelulain kannalta on esitetty, että on tärkeää, että selvitykset hankitaan ennen päätöksentekoa, vaikka se tapahtuisikin varsinaisen YVA-menettelyn ulkopuolella. On otettava myös huomioon, että ympäristönkäyttölainsäädäntöön sisällytetyt viittaukset luonnonsuojelulakiin korottavat YVA:n laatuvaatimuksia. Viranomaisen kun on ennen päätöksentekoa varmistettava, että päätös ei ole luonnonsuojelulain vastainen. Selvitysten ja arviointien täydentäminen YVA-menettelyn päätyttyä on kuitenkin menettelyn päätyttyä avoimuuden sekä ympäristötietoisuuden lisäämisen ja etenkin ristiriitojen ratkaisuun liittyvien tavoitteiden kannalta ongelmallista.²⁶⁴ Tästä voidaan siis päätellä, että luontoarvojen suojaamisen ja erityisesti luonnonsuojelulain kannalta on parempi, että selvitykset tehdään edes jossakin vaiheessa huolellisesti, vaikkakin se tapahtuisi YVA-menettelyn jälkeen.

Tässä jaksossa esitetyn selvityksen perusteella YVA-menettely ei ole tehokkain mekanismi suojaamaan suunnitellun hankkeen alueen luontoarvoja. YVA-menettely mahdollistaa käyttämään erilaisia täydentämismenettelyitä, koska se ei nimenomaan kielläkään niitä. Toisaalta YVA-lainsäädäntö ei myöskään välttämättä varmista luontoarvojen turvaamista, koska se ei sisällä velvoittavia säännöksiä esimerkiksi arviointiselostuksen täydentämisestä.

²⁶⁴ Suvantola 2006, s. 266-268.

5. LOPUKSI

Tutkielman alussa esitin yhden pääkysymyksen ja kolme apukysymystä. Yksi apukysymyksistä oli: Minkälainen on luonto-arvo käsite YVAL:ssa? Vastauksena kysymykseen voin esittää seuraavaa. YVAL:ssa ei kirjaimellisesti ilmaista luontoarvokäsitettä.²⁶⁵ YVAL:ssa puolestaan on kirjattu ympäristö-käsite, joka näyttäytyy laajana. Tulkintani mukaan ympäristö-käsite sisältä myös luontoarvokäsitteen. Tarkemmin kuvailtuna YVAL:n luontoarvo-käsite muodostuu YVAL 2 §:n b)-kohdan maaperästä, vedestä, ilmasta, ilmastosta, kasvillisuudesta, eliöistä ja luonnon monimuotoisuudesta.²⁶⁶ Luonnon monimuotoisuus taas mainitaan YVAL:ssa, mutta ei YVA-direktiivissä. YVAL:n luonnonarvot näyttäytyvät yleisempänä verrattuna Natura-arvioinnin luonnonarvoihin, jossa luontoarvot on tarkkaan määritelty.²⁶⁷

Tutkielmassa ilmeni myös YVA:n ja Natura-arvioinnin sidonnaisuus. LSL 65 §:n 1 momentissa mainitaan, että Natura-arviointi voidaan tehdä myös osana YVA-menettelyä. Tehtiin Natura-arviointi YVA-menettelyn yhteydessä tai ei, jo YVA-vaiheessa Natura 2000-alueiden valinnan perusteena olevat luonnonarvot sisältyvät YVA-lainsäädännön edellyttämiin selvityksiin.²⁶⁸ Natura-arvioinnin luonnonarvoja voidaan siis selvittää jo YVA-menettelyssä. Natura-arvioinnin luonnonarvot tulevat selvityksi ainakin YVA-lainsäädännön vaatimassa laajuudessa, jos arviointikynnys ei ylitä ja suunniteltuun hankkeeseen ei tulla soveltamaan Natura-arviointia.²⁶⁹ Jos Natura-arvioinnin kynnyks ylittyy ja hankkeeseen sovelletaan myös Natura-arviointia voidaan yhdistämisestä olla hyötyä. Arviointien yhdistämisen etuna on esimerkiksi, että Natura-arvioinnin asianmukaisuus²⁷⁰ voi täytyä osana YVA-menettelyä, koska tällöin tehdään vaihtoehtotarkastelua myös Natura-arvioinnin osalta.

²⁶⁵ Ks. kappale 3.2 Luontoarvo-käsite YVAL:ssa.

²⁶⁶ Ympäristövaikutuksella puolestaan tarkoitetaan YVAL 2 §:n 1 kohdan mukaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella esimerkiksi 1 b) kohdan mukaan maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen.

²⁶⁷ LSL 65 §:n 1 momentin mukaan arviointi on tehtävä jos hanke heikentää Natura 2000-alueen luonnonarvoja.

²⁶⁸ Pölönen 2007, s. 152.

²⁶⁹ LSL 65 §:n 1 momentin mukaan hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on tehtävä Natura-arviointi asianmukaisesti, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000-verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on valittu tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkostoon.

²⁷⁰ LSL 65 §:n 1 momentin mukaan Natura-arviointi on tehtävä asianmukaisesti.

Arviointien yhdistämisessä on kuitenkin otettava huomioon seuraavanlaisia asiakohtia. Natura-arvioinnista ja YVA-selostuksesta tehdyt raportit ja niistä tehdyt lausunnot on selkeästi erotettava toisistaan, kun Natura-arviointi tehdään osana YVA-menettelyä.²⁷¹ Lisäksi lausunnot voidaan antaa eri aikaan, koska lausuntojen määräajat ovat erilaisia.²⁷² Esimerkkitapauksessa Pyöriäsuon turvetuotantoalueen YVA-menettelyssä selvitettiin samalla Natura-arviointiin kuuluvia luontoarvoja. Erillisessä linnustoselvityksessä ja YVA-selostuksessa Natura-arviointiin kuuluvat luonnonarvot oli kuitenkin selkeästi erotettu YVA-selostukseen liittyvistä tiedoista.

Myös Natura-arvioinnin ja YVA-menettelyn luontoarvojen erottaminen toisistaan on perusteltua, vaikka YVA-menettely ja Natura-arviointi yhdistettäisiin. Arviointien luontoarvojen erottaminen toisistaan on suositeltavaa, koska YVA-menettelyssä luontoarvot pitää selvittää laajasti ja yleisesti verrattuna Natura-arviointiin. Lisäksi YVA-menettelyssä voidaan selvittää sellaisia luontoarvoja, joita Natura-arvioinnissa ei vaadita selvittämään, niin kuin Kevitsan kaivoksen laajennuksen YVA-menettelyssä tuli ilmi. Siinä yhteysviranomaisen mainitsi, että luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella aiheutuvia vaikutuksia pitää tarkastella laaja-alaisemmin kuin Natura-alueella aiheutuvia vaikutuksia, jolloin huomioitavaksi tulevat myös sellaiset luonnonsuojelliset arvot, joita ei voida käsitellä Natura-arvioinnin yhteydessä, kuten esimerkiksi erämaisuus.

Miten luontoarvot sitten vaikuttavat YVA-selostuksen riittävyttä arvioitaessa? Ainakin YVA-selostuksen riittävyttä arvioitaessa luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen voi osaltaan turvata myös ekosysteemipalveluiden saatavuuden, luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden vastavuorovaikutussuhteen ansiosta. Lisäksi selostuksen riittävyttä arvioitaessa sovitellaan yhteen ekologisia ja ekonomisia näkökulmia. Luontoarvojen roolia täytyy siis sovitella suhteessa ekonomisiin näkökulmiin. Riittävyttä arvioitaessa luontoarvojen huomioon ottaminen on myös osa muiden vaikutusten arvioimista ja luontoarvoja arvioidaan suhteessa muihin ympäristövaikutuksiin. YVA-selostuksen riittävyttä arvioidessa luontoarvojen osalta YVA-menettelyn ”elin-kaari” on otettava huomioon kokonaisuudessaan. Luontoarvot on siis osa isoa kokonaisuutta, jossa luontoarvot ovat vuorovaikutussuhteessa muihin hankkeen vaikutusalueella oleviin asioihin.

²⁷¹ Söderman 2003, s. 38.

²⁷² LSL 65 §: Lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeistään *kuuden kuukauden* kuluessa. YVAL 12 §: Yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä. Lausunto on annettava hankkeesta vastaavalle *kahden kuukauden kuluessa* lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä.

Tutkielman pääkysymyksen vastatessa muodostuu kuva luontoarvojen roolista YVA-menettelyssä. Luontoarvojen rooli YVA-menettelyssä on yleinen. YVA-lainsäädännön perusteella luontoarvot YVA-menettelyssä piirtyvät yleisiksi ja YVA-lainsäädännön perusteella suunniteltu hanke voi tehdä luontoselvityksiä kattavasti YVA-menettelyn aikana. Luontoarvojen rooli kuitenkin muodostuu jokaisen suunnitellun hankkeen kohdalla erilaiseksi ja omanlaisekseen. Suunniteltu hanke ja alue, johon hanketta suunnitellaan sijoittavan määrittää paljon, että minkälaisia luontoarvoja, missä laajuudessa ja millä menetelmillä kussakin tapauksessa selvitetään. Yhteysviranomaisen ohjauksella on myös merkitystä luontoarvojen roolien muovautumisessa. Luontoarvojen roolia YVA-menettelyssä leimaa siis tapauskohtaisuus, vaikka ympäristön nykytilanteen kuvauksen ja selvityksen lähtökohtana on YVAL 2 §:n vaikutuskäsite²⁷³, jolloin vaikutukset luonnonarvoihin on selvitettävä yleisesti ja laajasti. Siitä huolimatta suunnitellusta hankkeesta riippuen luontoarvojen rooli voi piirtyä yksittäistapauksessa tietynlaiseksi. Esimerkiksi luontoarvojen rooli voi muovautua YVA-menettelyssä ”lintupainotteiseksi”, kuten tutkielman tapausesimerkissä tuli ilmi, jolloin YVA-menettelyssä tehdään luontoselvitystä yleisten vaatimusten lisäksi erityisesti linnustosta. Suunniteltu hanke voi olla sen tyyppinen ja se voi sijaita sellaisella alueella, että yhteysviranomainen on voinut ohjata YVA-menettelyä niin, että linnustoon liittyviä selvityksiä painotetaan.

YVA-menettelyn ei ole tarkoitus olla päätöksentekomenettely. YVA-menettely kuitenkin tukee ja ohjaa tulevaa päätöksentekoa. Luontoarvojen näkökulmasta YVA-menettely voi ohjata päätöksentekoa sellaiseen suuntaan, että tietyt luontoarvot vaikuttavat päätöksentekoon luontoarvoja turvaavasti. Kuten esimerkiksi tutkielman alussa esitetyssä VHaO:n oikeustapauksessa, jossa YVA-menettelyssä selvitetty luontoarvot vaikuttivat VHaO:n ratkaisuun ja vesitalouslupa palautettiin uudelleen käsiteltäväksi lupaviranomaiselle. Toisaalta YVA-menettelyssä selvitettyjen luontoarvojen olisi ohjattava jo vastaavan hankkeen päätöksentekoa. Parhaassa tapauksessa YVA-menettelyn aikana tulee esille luontoarvoja, jotka voidaan ottaa hankkeen suunnittelussa ja päätöksenteossa huomioon riittävästi jo YVA-menettelyn aikana. Tällöin hanke voitaisiin

²⁷³ YVAL 2 §:n 1 kohdan mukaan YVAL:ssa ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella: a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä e) a-d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

suunnitella sellaiseksi, että se voidaan toteuttaa luontoarvoja vahingoittamatta ja ilman hanketta hidastavia YVA-menettelyn puutteellisuuteen liittyviä valituksia. Vaikeutena voi olla kuitenkin se, että yleensä YVA-menettely tehdään suunnitellun hankkeen varhaisessa vaiheessa ja olosuhteet voivat muuttua hankkeen edetessä. Kuitenkin ideaalitapauksessa huolellisen ja riittävän YVA-menettelyn toteuttaminen on eduksi menettelyn kaikille osapuolille. Lisäksi ideaalitapauksessa YVA-menettelyn aikana saadaan selville luontoarvoja, jotka voidaan ottaa huomioon hankkeen myöhemmissäkin vaiheissa niin, että alueen luontoarvoja ei vahingoiteta tai ainakin minimoimaan hankkeen haitalliset vaikutukset alueen luontoarvoihin. Kaiken kaikkiaan YVA-menettelyn myötä voidaan tulla kuitenkin tietoisiksi suunnitellun hankkeen alueen luontoarvoista ja saadaan ymmärrystä luontoarvojen merkityksestä jo hanketta suunniteltaessa.